

**Rechtsgutachten**

**zu einigen Problemen der Bewirtschaftung des Gemeindewaldes in Rheinland-Pfalz,**  
insbesondere zur Bildung von Forstrevieren, zu Revierdienst und Revierleitung,  
zum fachlichen Weisungsrecht des Forstamts, zum Beamtenvorbehalt,  
zur forstfachlichen Leitung sowie zur  
Verpflichtung der Gemeinden zur Erstattung von Personalkosten für die Durchführung der  
forstbetrieblichen Aufgaben

**erstattet im Auftrage der Schmitz-Forstservice OHG**

**von**

**Universitätsprofessor Dr. Hans-Werner Laubinger, M.C.L.**

**und**

**Rechtsanwalt Dr. Thomas Giesen**

I.	Der Gegenstand des Rechtsgutachtens .....	4
II.	Die Gemeinde und ihr Wald .....	4
1.	Die Gemeinde als Eigentümerin ihres Waldes und dessen Verpachtung .....	4
2.	Der Gemeindewald und das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht .....	5
a)	Die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft .....	6
b)	Eigenverantwortlichkeit der Bewirtschaftung des Gemeindewaldes .....	6
c)	Grenzen der Eigenverantwortlichkeit: Gesetzesvorbehalt (Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers) .....	6
III.	Das Forstrevier .....	8
1.	Das Verfahren zur Bildung von Forstrevieren .....	8
2.	Die Rechtsnatur der Forstrevierbildung .....	8
3.	Die Rechtsnatur der Forstreviervereinbarung .....	9
4.	Die Rechtsnatur der Entscheidung der oberen Forstbehörde über die Revierbildung ..	11
5.	Die Rechtsnatur des Forstreviers .....	11
6.	Bildung von Forstrevieren und gemeindliches Selbstverwaltungsrecht .....	11
7.	Ausscheiden aus dem Forstrevier .....	11
IV.	Die Einschränkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts durch Betriebs- und Wirtschaftspläne .....	13
1.	Der Betriebsplan und das Betriebsgutachten .....	13
2.	Der Wirtschaftsplan .....	14
3.	Betriebs- und Wirtschaftsplan im Lichte des Selbstverwaltungsrechts .....	14
V.	Der Revierdienst und das fachliche Weisungsrecht des Forstamts .....	15
1.	Der Revierdienst (§ 9) .....	15
a)	Betriebsvollzug .....	15
b)	Sonstige forstliche Aufgaben .....	16
c)	Den Forstrevieren zugewiesene Aufgaben des Forstamtes .....	17
2.	Das fachliche Weisungsrecht des Forstamts (§ 9 Abs. 1 Satz 3) .....	17
VI.	Revierleiter und Revierleitung .....	18
1.	Der Revierleiter .....	18
a)	Die Verpflichtung zur Bestellung eines Revierleiters .....	18
b)	Die Zuständigkeit für die Auswahl und die Bestellung des Revierleiters .....	18
aa)	Forstreviere, in denen die Gemeinden (zusammen) mehr als 50 v.H. der reduzierten Holzbodenfläche halten .....	19
aaa)	Die Entscheidung über staatliche oder gemeindliche Revierleitung .....	19

(1)	Interne Willensbildung der Waldbesitzer .....	19
(2)	Bekanntgabe der Entscheidung der Waldbesitzer, Vereinbarung über die staatliche Revierleitung.....	19
bbb)	Die Entscheidung über die Person des Revierleiters .....	20
(1)	Die Entscheidung über die Person des staatlichen Bediensteten .....	20
(2)	Die Entscheidung über die Person des kommunalen Bediensteten .....	20
bb)	Forstreviere, in denen die Gemeinden 50 v.H. oder weniger der reduzierten Holzbodenfläche halten .....	20
cc)	Wechsel zwischen staatlicher und gemeindlicher Revierleitung.....	21
dd)	Staatliche Revierleitung und gemeindliches Selbstverwaltungsrecht .....	22
c)	Der Beamtenvorbehalt .....	22
aa)	Ausnahmen von dem Beamtenvorbehalt .....	23
bb)	Die Vereinbarkeit des Beamtenvorbehalts mit höherrangigem Recht.....	23
d)	Die Zulässigkeit der Bestellung eines Angestellten des Pächters zum Revierleiter .....	24
2.	Die Aufgaben des Revierleiters: die Revierleitung .....	25
VII.	Die forstfachliche Leitung .....	26
VIII.	Die Forstaufsicht.....	28
IX.	Weitere Befugnisse des Forstamts zu Eingriffen in den Revierdienst.....	28
X.	Die Verpflichtung der Gemeinden zur Erstattung von Personalkosten für die Durchführung der forstbetrieblichen Aufgaben (§ 28 Abs. 2 ).....	29
1.	Rechtsnatur des Erstattungsanspruchs des Landes .....	29
2.	Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs des Landes gegen die Gemeinde.....	31
a)	Entscheidung der Gemeinden für den Revierdienst durch staatliche Bedienstete.....	31
aa)	Modalitäten der gemeindlichen Entscheidung.....	31
bb)	Änderung der Entscheidung.....	32
b)	Durchführung der forstbetrieblichen Aufgaben.....	32
XI.	Zusammenfassung .....	32

## **I. Der Gegenstand des Rechtsgutachtens**

1. Die Udo & Michael Schmitz OHG hat den Wald der Gemeinde Großsteinhausen seit dem 1. 10. 2014 gepachtet und übt in ihm den Revierdienst aus.

Die Gemeinde Großsteinhausen ist eine Ortsgemeinde, die zur Verbandsgemeinde Zweibrücken-Land gehört und im Landkreis Südwestpfalz liegt. Sie hat etwa 605 Einwohner. Die Gemarkung der Gemeinde umfasst eine Fläche von 484 ha, davon sind ca. 120 ha Wald, darunter ca. 60 ha Gemeindewald. Dieser bildet zusammen mit zehn weiteren Waldungen, die anderen Eigentümern gehören, ein Forstrevier. Alle in dem Gemeindewald der Verpächterin anfallenden Betriebsarbeiten erledigt die Pächterin. Gleichwohl verlangt die staatliche Forstverwaltung Erstattung der Kosten für den Revierdienst (Betriebskostenbeiträge). Als Revierleiter fungiert – allerdings nur nominell, ohne seit 1. 10. 2014 irgendwelche ersichtlichen Leistungen zu erbringen – ein Beamter des staatlichen Forstamts Westrich.

Da der Wald im Land Rheinland-Pfalz liegt, sind für die rechtlichen Verhältnisse das Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz (LWaldG)<sup>1</sup> und die Landesverordnung zur Durchführung des Landeswaldgesetzes (LWaldGDVO)<sup>2</sup> maßgebend. Das Bundeswaldgesetz (BWaldG)<sup>3</sup>, insbesondere dessen Zweites Kapitel (Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung, § 5), enthält keine hier einschlägigen Bestimmungen.

In der Vergangenheit ist es zu Meinungsverschiedenheiten darüber gekommen, wie die Aufgaben, Befugnisse und Verpflichtungen der Revierleitung und des Revierdienstes gegeneinander abzugrenzen sind und ob die Gemeinde dem Land Kosten für die Revierleitung und/oder für den Revierdienst erstatten muss, obwohl sämtliche forstbetrieblichen Leistungen im Forstrevier der Gemeinde von der Pächterin erbracht werden und anderweitige Leistungen, insbesondere solche der Revierleitung kostenfrei sind. Der Klärung dieser Fragen dient das Gutachten.

## **II. Die Gemeinde und ihr Wald**

Die Gemeinde hat eine doppelte Beziehung zu ihrem Wald. Sie ist zum einen Eigentümerin im Sinne des bürgerlichen Rechts, zum anderen nimmt sie bei der Nutzung ihres Waldes ihr verfassungsrechtliches Selbstverwaltungsrecht wahr.

Ferner ist die Gemeinde in ihrem Wald, der auf ihrem Gemeindegebiet liegt, die Trägerin der örtlichen öffentlichen Verwaltung. Die daraus resultierenden Anforderungen an den Wald bleiben unberührt; sie sind nicht Gegenstand des Gutachtens, müssen jedoch vom Pächter beachtet werden.

### **1. Die Gemeinde als Eigentümerin ihres Waldes und dessen Verpachtung**

Wie für jeden Eigentümer gilt auch für die Gemeinde § 903 BGB. Danach kann der Eigentümer grundsätzlich mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. Die Vorschrift schränkt diese umfassenden Befugnisse aber zugleich ein durch die Worte "soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen". Derartige Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse ergeben sich in Ansehung des Körperschaftswaldes insbesondere aus den Bestimmungen des Waldgesetzes und der auf

<sup>1</sup> Vom 30. 11. 2000 (GVBl. S. 504), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. 10. 2007 (GVBl. S. 193). Soweit nicht anderes angegeben ist, beziehen sich die im Folgenden genannten Paragraphen auf dieses Gesetz.

<sup>2</sup> Vom 15. 12. 2000 (GVBl. S. 587), zuletzt geändert durch VO vom 28. 11. 2013 (GVBl. S. 505).

<sup>3</sup> Vom 2. 5. 1975 (BGBl. I S. 103), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. 7. 2010 (BGBl. I S. 1050)

seiner Grundlage erlassenen Vorschriften sowie aus der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (GemO).

Zu den Rechten des Eigentümers gehört es vor allem die Befugnis, das Eigentumsobjekt so zu nutzen, wie es ihm beliebt. Er braucht das nicht selbst zu tun, sondern kann das Eigentumsobjekt einem Dritten zur Nutzung überlassen, indem er mit diesem beispielsweise einen Pachtvertrag im Sinne der §§ 581 ff. BGB abschließt. Durch ihn verpflichtet sich der Eigentümer, dem Pächter den Gebrauch des verpachteten Gegenstandes und den Genuss der Früchte, "soweit sie nach den Regeln einer ordnungsgemäßen Wirtschaft als Ertrag anzusehen sind," zu gewähren, während der Pächter sich seinerseits verpflichtet, dem Verpächter den vereinbarten Pachtzins zu entrichten. Soweit die Vertragsparteien nichts anderes vereinbaren, gelten für die gegenseitigen Rechte und Pflichten die §§ 581 bis 584b BGB (nicht aber auch die Bestimmungen der §§ 585 ff. BGB über den Landpachtvertrag). Das gilt auch dann, wenn die Gemeinde ihren Wald an einen Privaten verpachtet.

Das Landeswaldgesetz steht der Verpachtung nicht entgegen. Denn § 9 Abs. 1 Satz 2 verlangt nicht, dass der Waldbesitzer den Reviervdienst *durchzuführen* hat, sondern er bestimmt, der Waldbesitzer habe *für die Durchführung zu sorgen*. Dazu kann sich der Waldbesitzer auch eines Pächters bedienen.

Durch die Pacht wird der Pächter unmittelbarer Besitzer des Gemeindewaldes und damit neben der verpachtenden Gemeinde ebenfalls Waldbesitzer (§ 3 Abs. 5). Als solcher unterliegt er von Gesetzes wegen den gleichen waldbrechtlichen Restriktionen wie die Gemeinde, ohne dass dies im Pachtvertrag festgelegt werden müsste.

## 2. Der Gemeindewald und das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden wird sowohl durch das Grundgesetz (GG) als auch durch die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz (LV RP)<sup>4</sup> gewährleistet. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Vorschrift steht im II. Abschnitt des Grundgesetzes ("Der Bund und die Länder") und wendet sich auch ausweislich seines Wortlauts ("muss ... gewährleistet sein") in erster Linie an die Länder, von denen er verlangt, dass sie das Selbstverwaltungsrecht garantieren. Gleichwohl wird Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG als eine Vorschrift angesehen, auf die sich die Gemeinden unmittelbar berufen können.

Eine gleichsinnige Bestimmung enthält die rheinland-pfälzische Landesverfassung in ihrem Art. 49 Abs. 3 Satz 1:

"Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet."

Was zu den Angelegenheiten gehört, die dem Selbstverwaltungsrecht unterliegen, legt Art. 49 Abs. 1 fest:

"Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden."

Sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung gewährleisten zweierlei: Die Gemeinden dürfen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen (**Allzuständigkeit** für örtliche Angelegenheiten), und sie dürfen dabei eigenverantwortlich

<sup>4</sup> Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 12.2010 (GVBl. S. 547).

handeln (**Eigenverantwortlichkeit** der Aufgabenwahrnehmung). Beide Gewährleistungen können nur durch Gesetz eingeschränkt werden (**Gesetzesvorbehalt**).

#### a) **Die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft**

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes die geradezu klassische Wahrnehmung einer eigenen Angelegenheit ist. Das hat das OVG Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 25. 11. 2009<sup>5</sup> mit folgenden Worten überzeugend festgestellt:

"Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG – ebenso wie die insoweit inhaltsgleiche Bestimmung des Art. 49 LV – den Gemeinden das Recht, einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich, dessen Umfang durch Gesetz bestimmt werden kann, in eigener Verantwortung zu regeln und die Geschäfte in diesem Bereich eigenverantwortlich zu führen. Dieses grundrechtsähnliche subjektiv-öffentliche Selbstverwaltungsrecht gewährleistet zum einen den 'Kernbereich' der Selbstverwaltung, der vor jeglichem Eingriff des Staates geschützt ist; zum anderen schützt das Selbstverwaltungsrecht die Gemeinden in der Weise, dass Eingriffe in den 'äußeren Bereich' der Selbstverwaltung einer sachlichen Rechtfertigung bedürfen (st. Rspr., vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 2. August 1984, BVerwGE 70, 34 und juris, Rn. 90 sowie OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Dezember 2007, AS 36, 233 und juris, Rn. 49, jeweils m.w.N.). **Den Schutz der Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, 49 Abs. 1 und Abs. 3 LV genießt grundsätzlich auch die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden** (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 28. März 2000, AS 27, 231, 234). **Darunter fällt namentlich das Recht zur eigenverantwortlichen Verwaltung und Bewirtschaftung des Gemeindevermögens (§§ 78 f. GemO), zu dem auch der Gemeindewald als „wertvoller Bestandteil“ zählt** (vgl. § 26 Abs. 2 Satz 2 LWaldG), dessen Bewirtschaftung sich allerdings nach den Vorgaben des Landeswaldgesetzes zu richten hat (§ 78 Abs. 4 GemO)."

#### b) **Eigenverantwortlichkeit der Bewirtschaftung des Gemeindewaldes**

Eigenverantwortlichkeit bedeutet, dass die Gemeinde grundsätzlich autonom ohne staatliche Einflussnahme oder Bevormundung über das Ob, Wann und Wie der Aufgabenwahrnehmung entscheidet<sup>6</sup>. Eigenverantwortlichkeit meint Freiheit von staatlicher Reglementierung in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung, die Organisation der Gemeindeverwaltung sowie die Auswahl und den Einsatz des Personals<sup>7</sup>. Die Entscheidung darüber, ob und inwieweit die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinde selbst oder – unter deren fortbestehender Verantwortung – durch Private wahrgenommen werden sollen, ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung<sup>8</sup>.

#### c) **Grenzen der Eigenverantwortlichkeit: Gesetzesvorbehalt (Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers)**

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss das Selbstverwaltungsrecht "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet sein. Zu den "**Gesetzen**" im Sinne dieser Vorschrift zählen nicht nur Parlamentsgesetze, sondern auch Rechtsverordnungen, nicht aber Verwaltungsvorschriften. Wesentlich strengere Anforderungen stellt Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV RP. Er verbürgt den Gemeinden das Recht, alle öffentlichen Aufgaben zu übernehmen, "soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse

<sup>5</sup> AS RP-SL 38, 136 ff., 143.

<sup>6</sup> *Nierhaus*, in: Sachs, GG, 7. Aufl., München 2014, Art. 28 Rn. 52; *Tettinger/Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., München 2010, Art. 28 Rn. 178; *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., München 2012, Art. 28 Rn. 69.

<sup>7</sup> *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl., München 2013, Art. 28 Rn. 42, mit Nachweisen zur gleichsinnigen Rechtsprechung des BVerfG.

<sup>8</sup> *Hömig*, in: Hömig, GG, 10. Aufl., Baden-Baden 2013, Art. 28 Rn. 11 (S. 327).

ausschließlich zugewiesen werden". "Gesetzliche Bestimmungen" im Sinne dieser Vorschrift sind nur Parlamentsgesetze<sup>9</sup>, sodass Rechtsverordnungen nicht ausreichen.

Die Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers ist an Voraussetzungen gebunden und unterliegt ihrerseits Beschränkungen. Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV RP verlangt ein "**dringendes öffentliches Interesse**". Allerdings ist unklar, ob sich dies nur auf den Entzug von Aufgaben, also die Allzuständigkeit, bezieht, oder auch auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung. In Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wird verlangt, dass hinreichend gewichtige Gründe für die Einschränkung vorliegen<sup>10</sup>.

Der Begriff "ausschließlich" in Art. 49 Abs. 1 S. 1 LV RP schließt eine gemeinsame Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Stellen der Gemeinden und des Landes aus. Der Begriff "zugewiesen" schließt die freiwillige Überlassung von öffentlichen Aufgaben an staatliche Stellen aus.

Immer mehr setzt sich die Ansicht durch, dass nicht nur Eingriffe in die Grundrechte, sondern auch Beschränkungen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts am **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu messen sind<sup>11</sup>. In seinem Beschluss vom 27. 1. 2010<sup>12</sup> führt das BVerfG dazu aus:

"Die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung. Sie kann insofern zwar eingeschränkt werden, ist aber nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers gestellt (BVerfGE 127 [143]). Vielmehr sind dem beschränkenden Zugriff des Gesetzgebers seinerseits Schranken gesetzt. Er unterliegt insbesondere dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** (vgl. BVerfGE 26, 228 [244]; 56, 298 [313]; 76, 107 [121 ff.]). In den Kernbereich oder Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung darf nicht eingegriffen werden (vg. BVerfGE 79, 127 [143]; 83, 363 [381]; 91, 228 [238]; 107, 1 [2]; stRspr.)."

In ähnlichem Sinne äußerte sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz schon in seinem Urteil vom 8. 5. 1985<sup>13</sup>:

"Art. 1 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 LV macht die Erfordernisse des Gemeinwohls zur Richtschnur allen staatlichen Handelns. Diese Bindung wirkt auf den Begriff der Selbstverwaltung in Art. 49 LV ein und formt seinen Wesensgehalt entscheidend mit. Gesetzliche Regelungen im Bereich der Selbstverwaltung müssen daher aus Gründen des Gemeinwohls **erforderlich** sein. Bei der Konkretisierung dessen, was das Gemeinwohl fordert, steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, der bei Regelungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs weiter ist als in anderen Sachbereichen (vgl. BVerfGE 23, 353 [368 f.]) und dessen Ausfüllung vom Verfassungsgerichtshof nur in beschränktem Umfang nachgeprüft werden kann. Der Verfassungsgerichtshof hat hier lediglich zu prüfen, ob die beanstandete Regelung von sachgerechten Erwägungen getragen und geeignet ist, den mit ihr verfolgten Zweck zu erreichen (a). Auch im übrigen muß sie in Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip stehen: Sie darf insbesondere **nicht willkürlich belastend** (b) oder **in sich widersprüchlich und unklar** sein (c) (zum Ganzen vgl. VGH, AS 11, 73 (80) und 201 (203); 17, 268 (278); BVerfGE 50, 50 (51))."

Jede Beschränkung der eigenverantwortlichen Verwaltung des Gemeinwaldes muss also (1) einen legitimen (rechtmäßigen) Zweck verfolgen; das eingesetzte Mittel muss (2) geeignet und (3) erforderlich sein, um diesen Zweck zu erreichen, und es muss (4) verhältnismäßig im engeren Sinne (im Sprachgebrauch des BVerfG: angemessen) sein, d.h. der mit den Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts verfolgte Zweck darf nicht außer Verhältnis zu der Bedeutung stehen, die die Einschränkung für die Gemeinde hat.

<sup>9</sup> *Stamm*, in: Brocker/Jutzi/Droege (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Baden-Baden 2014, Art. 49 Rn. 13.

<sup>10</sup> *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, München, Stand: 71. Lfg./März 2014, Art. 28 Abs. 2 (Stand: 67. Lfg./Nov. 2012) Rn. 119.

<sup>11</sup> *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl., Köln 2014, Art. 18 Rn. 83; Nierhaus (Fn. 6), Art. 28 Rn. 73; *Tettinger/Schwarz* (Fn. 6), Art. 28 Rn. 194; *Mehde* (Fn. 10), Art. 28 Rn. 118; *Hömig* (Fn. 8), Art. 28 Rn. 16; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., München 2011, Art. 28 Rn. 23.

<sup>12</sup> BVerfGE 125, 141 ff, 167.

<sup>13</sup> Urteil vom 8. 5. 1985, AS RP-SL 19, 339 ff., 342.

Einverständnis besteht ferner darüber, dass gesetzliche Bestimmungen, welche die gemeindliche Selbstverwaltung einschränken, **inhaltlich hinreichend bestimmt** und **widerspruchsfrei** sein müssen<sup>14</sup>.

An den im Voraufgehenden dargestellten verfassungsrechtlichen Grundsätzen müssen sich die zahlreichen Einschränkungen messen lassen, die das Landeswaldgesetz zu Lasten der waldbesitzenden Gemeinden vorgenommen hat.

### III. Das Forstrevier

Die Waldbesitzer haben für den Revierdienst zu sorgen (§ 9 Abs. 1 Satz 2). Der Revierdienst findet in Forstrevieren statt (§ 9 Abs. 1 Satz 1). Als erstes ist deren Bildung und Status zu klären.

#### 1. Das Verfahren zur Bildung von Forstrevieren

Die Bildung von Forstrevieren ist Aufgabe der Waldbesitzer (§ 9 Abs. 2 Satz 1). Sie erfolgt auf Anregung (mindestens) eines Waldbesitzers (§ 4 Abs. 3 Satz 1 LWaldGDVO). Der Waldbesitzer, der eine Neuabgrenzung des Forstbezirks anstrebt, hat die übrigen hiervon betroffenen Waldbesitzer über diese Absicht zu informieren und zu versuchen, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen (§ 4 Abs. 3 Satz 2 LWaldGDVO).

An welche Voraussetzungen eine einvernehmliche Lösung geknüpft ist, präzisiert weder das Landeswaldgesetz noch die Durchführungsverordnung. Bedarf es der Zustimmung aller beteiligten Waldbesitzer? Oder genügt die Mehrheit? Wenn letzteres: Bedarf es der numerischen Mehrheit der Waldbesitzer oder der Mehrheit derjenigen Waldbesitzer, denen zusammen mehr als die Hälfte der Waldfläche des vorgesehenen Reviers gehört? Da diese Fragen nicht geregelt sind, ist davon auszugehen, dass eine einvernehmliche Lösung nur zustande kommt, wenn sämtliche Waldbesitzer ihr zustimmen.

#### 2. Die Rechtsnatur der Forstrevierbildung

§ 9 Abs. 1 Satz 1 LWaldG könnte den Eindruck erwecken, die Bildung von Forstrevieren sei gewissermaßen das natürliche Recht der Waldbesitzer, nämlich Betätigung ihres Eigentums. Demzufolge seien die Maßnahmen der Waldbesitzer zur Bildung eines Forstreviers sowie das Forstrevier selbst *privatrechtlicher* Natur. Dieser Eindruck täuscht jedoch, wie sich aus folgendem ergibt:

Die Bildung von Forstamtsbezirken ist – wie das OVG Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 21. 1. 1954<sup>15</sup> zutreffend ausgeführt hat – Ausfluss der staatlichen Organisationsgewalt. Gleiches, wenn auch eingeschränkt durch Art. 49 LV, gilt für die Bildung von Forstrevieren. Die Abgrenzung von Forstrevieren hat gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 LWaldGDVO in den Grenzen eines Forstamtsbezirkes zu erfolgen. Die Forstreviere bilden also eine territoriale Untereinheit innerhalb der Forstamtsbezirke, haben aber keine eigenständigen oder abgeleiteten öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder Befugnisse. Die Bildung von Forstrevieren ist folglich auch Ausfluss staatlicher Hoheitsgewalt und nicht nur Ausdruck des Eigentums der Waldbesitzer.

In diesem Zusammenhang mag daran erinnert werden, dass auch ein **Grundstück** im Sinne des bürgerlichen Rechts nicht durch eine Maßnahme des Grundstückseigentümers, sondern durch staatlichen Hoheitsakt geschaffen wird. Denn das Grundstück wird bekanntlich definiert als der räumlich abgegrenzte Teil der Erdoberfläche, der im Grundbuch auf einem gesonderten Grundbuchblatt oder unter einer eigenen Nummer im

<sup>14</sup> *Mehde* (Fn. 10), Art. 28 Abs. 2 Rn. 128; *Hömig* (Fn. 8), Art. 28 Rn. 16; ThürVerfGH, Urteil vom 18. 12. 1997, LVerfGE 7, 392 ff., 402 f. Siehe auch die oben im Text zitierte Entscheidung des VerfGH Rheinland-Pfalz vom 8. 5. 1985.

<sup>15</sup> AS RP 3, 44 ff.



Bestandsverzeichnis auf einem gemeinschaftlichen Grundbuchblatt verzeichnet ist. Dies geschieht durch einen Hoheitsakt des Grundbuchamts, also einer Landesbehörde.

Durch § 9 Abs. 1 Satz 1 LWaldG hat das Land die Waldbesitzer ermächtigt, an seiner Statt im eigenen Namen die staatliche Organisationsgewalt zu betätigen. Anders formuliert: Das Land hat seine Organisationsgewalt auf die Waldbesitzer delegiert. Unter **Delegation** versteht man einen Rechtsakt, durch den ein Hoheitsträger oder eine Behörde (der Delegant) eine ihm durch Rechtssatz eingeräumte Befugnis zum Erlass von Hoheitsakten (seine Kompetenz) auf einen anderen Hoheitsträger oder eine andere Behörde (den Delegatar) überträgt<sup>16</sup>. Der Delegatar handelt – anders als der Mandatar – im eigenen Namen und in eigener Verantwortung<sup>17</sup>.

So verhält es sich bei der Bildung von Forstrevieren. Die Waldbesitzer handeln zwar im eigenen Namen, jedoch in Wahrnehmung einer Kompetenz des Landes, die dieses ihnen durch § 9 Abs. 1 Satz 1 LWaldG übertragen hat. Demzufolge haben alle Maßnahmen der Waldbesitzer im Zuge der Forstrevierbildung öffentlich-rechtlichen Charakter.

Man unterscheidet mehrere Arten der Delegation, u.a. die *devolvierende* (echte, befreiende, überwältigende) und die *konservierende* (unechte, bewahrende)<sup>18</sup>. Hier haben wir es mit einer konservierenden Delegation zu tun, denn das Land hat es sich vorbehalten, selbst die Entscheidung zu treffen, wenn die Waldbesitzer sich nicht einigen können (§ 9 Abs. 6 LWaldG, § 9 Abs. 4 LWaldGDVO). Dies geschieht – darüber besteht wohl Einvernehmen – wiederum durch Hoheitsakt, nämlich einen Verwaltungsakt der oberen Forstbehörde. Auch das spricht dafür, dass die Maßnahmen der Waldbesitzer, die sie im Zuge der Bemühungen um eine neue Revierabgrenzung oder -bildung vornehmen, öffentlich-rechtlichen Charakter haben.

Daraus folgt jedoch keineswegs, dass das Forstrevier einem öffentlich-rechtlichen Zweck dient – auch insoweit ist es mit einer Grundstückspartizelle vergleichbar. Auch die forstliche Bewirtschaftung eines öffentlich-rechtlich gebildeten Forstreviers verfolgt keinen öffentlich-rechtlichen Zweck, sondern erfolgt aus privatnützigen Gründen, mag dies auch in den gesetzlichen Grenzen geschehen, die für jeden Waldbesitzer gelten.

### 3. Die Rechtsnatur der Forstreviervereinbarung

Wenn sich die beteiligten Waldbesitzer einigen, münden ihre Verhandlungen in eine Vereinbarung über die Bildung eines neuen oder die Änderung der Grenzen des bereits bestehenden Forstreviers. Diese Vereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, obwohl an ihr ausschließlich Private beteiligt sind, da die durch sie begründeten Rechte und Pflichten öffentlich-rechtlicher Natur sind<sup>19</sup>. Nach der Legaldefinition des § 54 Satz 1 VwVfG ist der öffentlich-rechtliche Vertrag eine Vereinbarung, die ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet, ändert oder aufhebt<sup>20</sup>. Maßgebend für die Qualifikation als öffentlich-rechtlich ist der Gegenstand der Vereinbarung, nicht die Eigenschaft der Vertragspartner; daher kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag auch eine solche Vereinbarung

<sup>16</sup> Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 4. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1995, S. 83 (§ 10 Rn. 16).

<sup>17</sup> Ule/Laubinger (Fn. 16), S. 83 (§ 10 Rn. 17).

<sup>18</sup> Ule/Laubinger, wie Fn. 17.

<sup>19</sup> Insoweit zutreffend *Schaefer/Vanvolxem* Kommentierung des Landeswaldgesetzes Rheinland-Pfalz, in: *Praxis der Gemeindeverwaltung – Landesausgabe Rheinland-Pfalz*, Wiesbaden, Stand: 506. Nachlfg./Febr. 2015, D 5 RhPf, Stand. 07.2014, § 9 Anm. 5.2.

<sup>20</sup> Näheres dazu bei Ule/Laubinger (Fn. 16), S. 744 - 752. (§ 68 Rn. 1 - 7).

sein, die ausschließlich unter Privaten abgeschlossen wird<sup>21</sup>. Die Vereinbarung ist dann öffentlich-rechtlicher Natur, wenn mindestens eines der Rechte oder eine der Verpflichtungen, die sie begründet, verändert, aufhebt oder feststellt, nur einem Hoheitsträger (also nicht auch einer Privatperson zustehen bzw. obliegen kann<sup>22</sup>. Das trifft auf den Vertrag zur Bildung eines Forstreviers zu. Denn durch die Bildung des Forstreviers werden die Waldbesitzer dem Staat (genauer: dem Land) gegenüber verpflichtet, für die Wahrnehmung des Revierdienstes zu sorgen. Diese Verpflichtung ist öffentlich-rechtlicher Natur und prägt zugleich die rechtliche Qualität der Vereinbarung über die Revierbildung.

Die Zulässigkeit derartiger öffentlich-rechtlicher Verträge unter Privatpersonen wird von einem Teil der Literatur<sup>23</sup> davon abhängig gemacht, dass eine spezialgesetzliche Ermächtigung vorhanden ist. Das ist hier der Fall.

Nicht unproblematisch ist, ob derartige Verträge dem VwVfG unterfallen, insbesondere ob § 57 VwVfG, der die Schriftform verlangt, auf sie anwendbar ist. *Schaefer/Vanvolxem*<sup>24</sup> verneint dies mit dem Argument, die Revierabgrenzung sei keine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 VwVfG<sup>25</sup>. Das BVerwG<sup>26</sup> hat entschieden, § 57 VwVfG finde auf öffentlich-rechtliche Verträge unter Privaten keine *unmittelbare* Anwendung, weil das VwVfG gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfG nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden und nicht auch für das rechtsgeschäftliche Handeln von Privatpersonen gelte. Das Gericht hat aber zugleich<sup>27</sup> die Möglichkeit offengelassen, die Vorschrift *analog* anzuwenden. Auch Teile des Schrifttums<sup>28</sup> lehnen die (unmittelbare) Anwendung der §§ 54 ff. VwVfG in derartigen Konstellationen ab.

Ob dem zu folgen ist, mag offenbleiben. Wenn man die *unmittelbare* Anwendung des § 57 VwVfG ablehnt, ist er jedenfalls *analog* anzuwenden<sup>29</sup>. Denn für öffentlich-rechtliche Verträge, die nicht unter die §§ 54 ff. VwVfG fallen, gibt es keine allgemein geltenden Bestimmungen, insbesondere keine, die die Form des Vertragsschlusses regeln. Es besteht daher eine (nicht gewollte) Regelungslücke, die im Wege der Analogie geschlossen werden muss. Die Ausfüllung dieser Regelungslücke durch die Heranziehung des § 57 VwVfG drängt sich förmlich aus. Denn es ist schlicht nicht einzusehen, dass für den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages unter Privaten Formfreiheit herrschen soll, während für

<sup>21</sup> Heute ganz herrschende Meinung, s. etwa BGH, Urteil vom 25. 4. 1960, BGHZ 32, 214 ff., 215 f. (grundlegend); *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, 8. Aufl., München 2014, § 54 Rn. 64.

<sup>22</sup> *Ule/Laubinger* (Fn. 16), S. 748 (§ 68 Rn. 5).

<sup>23</sup> *Bonk/Neumann* a.a.O. (Fn. 21); *Hettrich*, in: *Obermayer/Funke-Kaiser*, Köln 2014, § 54 Rn. 36. Ebenso OVG Lüneburg, Urteil vom 23. 11. 1970, OVG 27, 341 ff., 343.

<sup>24</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 9 Anm. 5.2.

<sup>25</sup> Diese Meinung hätte zur Folge, dass die Revierbildung eine privatrechtliche Tätigkeit wäre mit der Folge, dass der damit entstehende privatrechtliche Vertrag als Dauerschuldverhältnis dem privaten Kündigungsrecht unterläge. § 7 der LWaldGDVO wäre dann eine Allgemeine Geschäftsbedingung, die nach § 309 Nr. 9 BGB nichtig wäre.

<sup>26</sup> BVerwG, Urteil vom 12. 6. 1992, DVBl 1992, 1295 f. = NJW 1992, 2908 f.

<sup>27</sup> Unter Hinweis auf die 3. Auflage des Lehrbuches von *Ule* und *Laubinger*.

<sup>28</sup> *Kopp/Ramsauer, VwVfG*, 15. Aufl., München 2014, § 54 Rn. 28 ("Beteiligung eines Hoheitsträgers ist für die Qualifizierung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages grundsätzlich weder ausreichend noch erforderlich, wohl aber für die Einordnung als Verwaltungsvertrag iSd §§ 54 ff."); *Kämmerer*, in: *Bader/Ronellenfitsch*, § 54 Rn. 47 ("Nach hM berührt die fehlende Beteiligung einer Behörde die Einordnung der Vereinbarung als solche des öffentlichen Rechts nicht, führt jedoch zur Unanwendbarkeit der §§ 54 ff. VwVfG ..."); *Hettrich* (Fn. 23), § 54 Rn. 37 ("Die örVe zwischen Privaten sind ... vom Geltungsbereich des VwVfG ausgenommen, da sie nicht i.R.d. öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Behörde zustande kommen.")

<sup>29</sup> *Ule/Laubinger* (Fn. 16), S. 738 f. (§ 67 Rn. 6); *Hettrich* (Fn. 28); *Brüning/Bosesky*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG*, Baden-Baden 2014, § 54 Rn. 83.

"normale" öffentlich-rechtliche Verträge, an denen Behörden beteiligt sind, die Einhaltung der Schriftform geboten ist.

Die Forstreviervereinbarung bedarf daher in entsprechender Anwendung des § 57 VwVfG der Schriftform<sup>30</sup>. Eine nur mündlich abgeschlossene Vereinbarung ist gemäß § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 125 BGB nichtig<sup>31</sup>.

#### 4. Die Rechtsnatur der Entscheidung der oberen Forstbehörde über die Revierbildung

Wie bereits dargestellt (oben 1.), entscheidet die obere Forstbehörde dann, wenn die beteiligten Waldeigentümer sich nicht einigen können (§ 4 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 LWaldGDVO. Diese Entscheidung ist ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG, der von den beteiligten Waldbesitzern verwaltungsgerichtlich angefochten werden kann mit der Begründung, die Entscheidung sei nicht ordnungsgemäß zustande gekommen oder ihr Inhalt verstoße gegen materielles Recht, es seien beispielsweise die Kriterien des § 4 Abs. 2 LWaldGDVO missachtet worden.

#### 5. Die Rechtsnatur des Forstreviers

Das Forstrevier ist keine staatliche oder kommunale Organisationseinheit. Es hat keine Rechtspersönlichkeit, ist nicht juristische Person, hat keine Rechte oder Pflichten, und es ist auch keine Behörde. Sondern es ist lediglich ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, ähnlich wie das Gebiet einer Gemeinde oder ein Grundstück, und kommt wie diese durch staatlichen Hoheitsakt zustande.

#### 6. Bildung von Forstrevieren und gemeindliches Selbstverwaltungsrecht

Rechtliche Bedeutung hat das Forstrevier vor allem insofern, als sich in ihm die Bewirtschaftung des gemeindlichen Waldes vollzieht. Wenn der Wald einer Gemeinde nicht ein eigenes Forstrevier bildet, sondern einem Forstrevier angehört, an dem auch andere (kommunale, staatliche oder private) Waldbesitzer beteiligt sind, wird dadurch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde jedenfalls dann eingeschränkt, wenn die Bewirtschaftung nicht (mehr) dem Willen der Gemeinde entspricht. Denn Waldbesitzer, die gemeinsam einen Forstbezirk bilden, müssen sich in mannigfacher Hinsicht unter einander abstimmen, wodurch ihre Entscheidungsfreiheit möglicherweise empfindlich beschnitten wird. Ob diese Einschränkung in unzulässiger Weise in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde eingreift oder sich rechtfertigen lässt, soll hier nicht untersucht werden. Jedenfalls gelten insoweit die gleichen Grundsätze des Art. 49 LV RP, die oben bereits erörtert wurden.

#### 7. Ausscheiden aus dem Forstrevier

Weder das Landeswaldgesetz noch die Durchführungsverordnung regeln explizit, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren einzelne Waldbesitzer aus ihrem Forstrevier ausscheiden können. Wie bereits dargelegt, werden Forstreviere in der Regel durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag der beteiligten Waldbesitzer gebildet. Dadurch stehen sie untereinander in einer Art **öffentlich-rechtlichem Dauerschuldverhältnis**. Dauerschuldverhältnisse sind dadurch gekennzeichnet, dass während ihrer Laufzeit fortlaufend neue Leistungs- und Schutzpflichten entstehen<sup>32</sup>. So verhält es sich auch hier.

<sup>30</sup> Näheres dazu bei *Ule/Laubinger* (Fn. 16), S. 772 ff. (§ 69 Rn. 8 ff.).

<sup>31</sup> *Bonk/Neumann* (Fn. 21), § 57 Rn. 25; *Hettrich* (Fn. 23), § 57 Rn. 20; *Kopp/Ramsauer* (Fn. 28), § 57 Rn. 14.

<sup>32</sup> *Medicus*, in: *Prütting/Wegen/Weinreich*, BGB, 4. Aufl., Köln 2009, § 314 Rn. 4; *Grüneberg*, in: *Bamberger/Roth*, BGB, Bd. 1, München 2003, § 314 Rn. 27; *Grüneberg*, in: *Palandt*, BGB, 74. Aufl., München 2015, § 314 Rn. 2.

Die Kündigung *bürgerlichrechtlicher* Dauerschuldverhältnisse aus wichtigem Grund regelt § 314 BGB. Danach kann jeder Vertragsteil ein Dauerschuldverhältnis ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist aus wichtigem Grund kündigen (Abs. 1 Satz 1). Ein **wichtiger Grund** liegt dann vor, wenn dem kündigenden Teil unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles und unter Abwägung der beiderseitigen Interessen die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses bis zum Ablauf einer Kündigungsfrist nicht zugemutet werden kann (§ 314 Abs. 1 Satz 2 BGB). § 314 BGB ist gemäß § 62 Satz 2 VwVfG auf öffentlich-rechtlicher Verträge entsprechend anwendbar<sup>33</sup> und damit auch auf die Vereinbarung zur Bildung eines Forstreviers<sup>34</sup>.

Auf demselben Rechtsgedanken beruht der hier nicht anwendbare § 60 VwVfG. Danach kann die Partei eines öffentlich-rechtlichen Vertrages diesen kündigen, wenn die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass ihr das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist.

Der austrittswillige Waldbesitzer muss im Streitfalle also darlegen, dass es ihm – auch bei Berücksichtigung der waldbaulichen Interessen der anderen beteiligten Waldbesitzer und des öffentlichen Interesses an einer ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung – nicht zuzumuten ist, weiterhin dem Forstrevier anzugehören.

Mit der Revierbildung unterwirft sich die Gemeinde nolens volens der Bewirtschaftung ihres Waldes im Verbund mit anderen Waldbesitzern. Zugleich hat der (einzelne) Gemeindewald den *Interessen* der (einzelnen) Gemeinde und der *örtlichen* Bevölkerung zu dienen; zudem soll er als wertvoller Bestandteil des Gemeindevermögens erhalten werden (§ 26 Abs. 2). Bereits aus diesem Dilemma können Kündigungsgründe erwachsen.

Einen wichtigen Grund und damit einen Kündigungsgrund stellt es beispielsweise dar, wenn sich eine Gemeinde in Ausübung der Wahlrechts nach § 28 Abs. 1 Satz 1 erfolglos dafür eingesetzt hat, die Revierleitung einem *gemeindlichen* Bediensteten zu übertragen, die Mehrheit der beteiligten Gemeinden sich hingegen für einen *staatlichen* Bediensteten entschieden hat. Auch die mangelnde Rentierlichkeit dieser Waldbewirtschaftung kann einen Kündigungsgrund entstehen lassen.

Ist das Forstrevier nicht durch Vereinbarung der Waldbesitzer, sondern durch eine Entscheidung der oberen Forstbehörde gebildet worden, scheint auf den ersten Blick der soeben aufgezeigt Weg versperrt zu sein. Dem ist jedoch nicht so. Denn auch die forstbehördliche Entscheidung hat die Bildung eines öffentlich-rechtlichen Dauerschuldverhältnisses unter den beteiligten Waldbesitzern bewirkt, sodass auch bei dieser Fallgestaltung eine Kündigung in entsprechender Anwendung des § 314 BGB in Betracht kommt.

Die Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist eine einseitige empfangsbedürftige öffentlich-rechtliche Willenserklärung. Sie muss, um wirksam zu werden, allen

<sup>33</sup> Allgemeine Meinung: *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, 8. Aufl., München 2014, § 60 Rn. 8a ff.; *Mann*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG*, Baden-Baden 2014, § 62 Rn. 55; *Schliesky*, in: *Knack/Henneke, VwVfG*, 9. Aufl., Köln 2010, § 62 Rn. 33; *Kopp/Ramsauer, VwVfG*, 15. Aufl., München 2014, § 60 Rn. 11; *Lenz*, in: *Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG*, 4. Aufl., § 60 Rn. 9; *Kämmerer* (Fn. 28), § 62 Rn. 31; *Huck*, in: *Huck/Müller, VwVfG*, München 2011, § 60 Rn. 5; *Kugele, VwVfG*, Köln 2014, § 60 Rn. 4.

<sup>34</sup> Nichts anderes gilt, wenn man die Vorschriften des VwVfG über den öffentlich-rechtlichen Vertrag mit Rücksicht auf § 1 VwVfG hier für nicht anwendbar hält. Denn § 314 BGB "enthält einen allgemeinen Rechtsgrundsatz und garantiert ein unverzichtbares Freiheitsrecht für beide Vertragsteile, sich bei schwerwiegenden Belastungen eines Dauerschuldverhältnisses von diesem zu lösen" (*Grüneberg*, in *Bamberger/Roth* (Fn. 32), § 314 Rn. 1). Er findet auch dann Anwendung, wenn er nicht in einer gesetzlichen Vorschrift (wie z.B. in § 314 BGB oder in einer der zahlreichen anderen Vorschriften) seinen Niederschlag gefunden hat.

Vertragspartnern, hier also allen anderen beteiligten Waldbesitzern, übermittelt werden. Eine besondere Form dafür ist nicht vorgeschrieben<sup>35</sup>; doch empfiehlt sich schon aus Gründen der Beweissicherung Schriftform und Zustellung.

#### **IV. Die Einschränkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts durch Betriebs- und Wirtschaftspläne**

Die Rechte und Pflichten der Gemeinde und ihres Pächters zur Bewirtschaftung des Gemeindewaldes werden eingeschränkt durch den Betriebs- und den Wirtschaftsplan. Bei Forstbetrieben ab 50 ha reduzierte Holzbodenfläche muss der Revierdienst im Rahmen des Wirtschaftsplanes stattfinden (§ 9 Abs. 1 Satz 3).

Planungspflichtig sind die einzelnen Waldbesitzer (Forstbetriebe), nicht die Forstreviere. Das deutet darauf hin, dass die Forstreviere lediglich Bewirtschaftungsverbände (ohne inhaltlichen Einfluss auf die konkreten Bewirtschaftungsmaßnahmen, sondern allenfalls Hilfe zu deren zeitlicher, personeller und sachlicher Organisation) sind; jedenfalls findet eine revierbezogene Planung nicht statt. Folglich ist auch die Bewirtschaftung als Planerfüllung nicht revierbezogen zu erfüllen<sup>36</sup>.

Gemäß § 7 Abs. 2 ist für jeden Körperschaftswald mit mehr als 150 ha reduzierter Holzbodenfläche ein mittelfristiger Betriebsplan und ein jährlicher Wirtschaftsplan aufzustellen. Für Forstbetriebe zwischen 50 und 150 ha erfüllen Betriebsgutachten die Funktion von Betriebsplänen und vereinfachte Wirtschaftspläne die Funktion von Wirtschaftsplänen. Forstbetriebe mit weniger als 50 ha sind von diesen Planungen freigestellt.

##### **1. Der Betriebsplan und das Betriebsgutachten**

In dem Betriebsplan bzw. dem Betriebsgutachten sind für einen zehnjährigen Planungszeitraum die Maßnahmen für die Waldbewirtschaftung festzulegen (§ 1 LWaldGDVO). Er muss erkennen lassen, dass ordnungsgemäße Forstwirtschaft sowie Nachhaltigkeit und Umweltvorsorge beachtet sind (§ 7 Abs. 4 Satz 1). Welchen Mindestinhalt Betriebspläne und -gutachten haben müssen, regelt § 2 Abs. 1 LWaldGDVO. Nähere Anforderungen an Form und Inhalt der Betriebspläne sollen für den Gemeindewald in einer Verwaltungsvorschrift des Ministeriums geregelt werden (§ 2 Abs. 2 LWaldGDVO). Soweit dadurch die Selbstverwaltung beschränkt würde, wäre das verfassungswidrig (siehe oben II. 2 c).

Die Betriebspläne werden nach Wahl des Waldbesitzers (der Gemeinde) entweder durch das Land<sup>37</sup> oder durch private Sachverständige aufgestellt (§ 7 Abs. 3 Satz 1). Der Planersteller muss die Befähigung für den höheren Forstdienst haben (§ 8 Abs. 2 Satz 1 Buchst. c).

Die Initiative für das Aufstellungsverfahren geht von der Gemeinde aus. Sie gibt, sobald sie planungspflichtig wird, die erstmalige Aufstellung oder die Fortschreibung des Betriebsplans in Auftrag (§ 3 Abs. 1 Satz 1 LWaldGDVO). Das Forstamt macht der Planersteller mit den wesentlichen den Forstbetrieb berührenden Fragen bekannt, stellt seine örtlichen Kenntnisse zur Verfügung und berät den Planersteller auf Wunsch (§ 3 Abs. 2 LWaldGDVO). Nach

<sup>35</sup> *Medicus* (Fn. 32), § 314 Rn. 15; *Grüneberg*, in: *Bamberger/Roth* (Fn. 32), § 314 Rn. 20. Eine Kündigung nach § 60 VwVfG bedarf hingegen der Schriftform und soll begründet werden (Abs. 2).

<sup>36</sup> Man muss ernstlich fragen, welche rechtliche Bedeutung das Forstrevier hat. Dies wiederum hat Einfluss auf die Frage, aus welchen Gründen und in welcher Weise eine Gemeinde ihren Wald aus dem Revierverbund herauslösen kann.

<sup>37</sup> Nach Mitteilung von *Schaefer* (Fn. 19), § 7 Anm. 3.4 a. E. (S. 9), werden die mit der Betriebsplanung in Verbindung stehenden Aufgaben vom Referat "Forsteinrichtung" der Zentralstelle der Forstverwaltung wahrgenommen, also wohl nicht vom Forstamt.

Fertigstellung der Unterlagen erfolgt ein Schlussbegang im Gemeindewald, bei dem der Planersteller die Betriebsplanung erläutert; bei dem Schlussbegang können Vertreter der Forstbehörden teilnehmen (§ 3 Abs. 3 LWaldGDVO).

Die Betriebspläne für den Gemeindewald sollen innerhalb von drei Monaten beschlossen werden (§ 7 Abs. 5). Wer für diesen Beschluss zuständig ist, regelt weder das Landeswaldgesetz noch die Durchführungsverordnung. Man wird aber davon ausgehen dürfen, dass dies die Gemeinde ist. Denn sie ist es, die gemäß § 7 Abs. 2 in dem Betriebsplan ihre Ziele der Waldbewirtschaftung festlegt. Innerhalb der Gemeinde ist der Gemeinderat für die Beschlussfassung zuständig.

Der Betriebsplan bedarf nicht der Genehmigung, ist aber der oberen Forstbehörde, d.h. der Zentralstelle der Forstverwaltung, vorzulegen. Sie muss ihn beanstanden, wenn gegen Bestimmungen des Landeswaldgesetzes oder gegen Bestimmungen verstoßen worden ist, die aufgrund des Landeswaldgesetzes erlassen worden sind (§ 7 Abs. 4 Sätze 2 und 3).

## 2. Der Wirtschaftsplan

Die jährlichen Wirtschaftspläne haben sich im Rahmen der auf die Dauer von zehn Jahren angelegten Betriebspläne zu halten (§ 7 Abs. 1 Satz 3). Der Wirtschaftsplan stellt eine betriebsbezogene Planung dar, die alle im kommenden Haushaltsjahr durchzuführenden forstbetrieblichen Maßnahmen im Forstbetrieb einzelbesitz-bezogen festlegt. Seine Aufstellung dient der konkreten und zeitbezogenen Umsetzung des Betriebsplans, der Vorkalkulation der Erträge und Aufwendungen sowie der zweckmäßigen Ordnung des Betriebsablaufs im kommenden Haushaltsjahr<sup>38</sup>.

Gemäß § 29 wird der Wirtschaftsplan für den Gemeindewald nach den Zielsetzungen, Bedürfnissen und Wünschen der einzelnen Gemeinde im Rahmen des Betriebsplans vom Forstamt aufgestellt (Satz 1) und dann von der Gemeinde als Bestandteil ihres Haushaltsplans beschlossen (Satz 2). Das klingt verwirrend, weil nicht eindeutig ist, wer (Forstamt oder Gemeinde) "das letzte Wort" hat. Die Formulierung, der Betriebsplan werde vom Forstamt "aufgestellt", dürfte so zu verstehen sein, dass das Forstamt einen *Entwurf*<sup>39</sup> erstellt, nachdem es sich bei der Gemeinde nach deren Zielen, Bedürfnissen und Wünschen erkundigt hat, den Entwurf der Gemeinde zuleitet und dass diese dann bei der Aufstellung des Haushaltsplans die endgültige Entscheidung über den Wirtschaftsplan trifft. Maßgebend sind also letztlich die Ziele und Wünsche nicht des Forstamtes, sondern die der Gemeinde. Sie finden ihre Grenzen erst dort, wo die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten, insbesondere der Grundpflichten der Waldbesitzer nicht mehr gewährleistet sind<sup>40</sup>.

## 3. Betriebs- und Wirtschaftsplan im Lichte des Selbstverwaltungsrechts

Die beiden Pläne, die ohnehin nur für die größeren Forstbetriebe aufzustellen sind, schränken das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht schon deshalb allenfalls unwesentlich ein, weil sich in ihnen die wirtschaftlichen Vorstellungen der Gemeinde niederschlagen und die Forstverwaltung nur das Recht hat, auf die Rechtskonformität der Pläne hinzuwirken.

<sup>38</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 29 Anm. 2.2 a.E. (S. 3).

<sup>39</sup> So dürften auch *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 29 Anm. 2.2, zu verstehen sein, wenn sie schreiben, Zweck der Regelung sei es, "dass das Forstamt bereits im Vorfeld Kenntnis von den aktuellen Vorstellungen der Körperschaft erlangt und diesen in den Entwurf (sic!) des jährlichen Wirtschaftsplans einarbeitet."

<sup>40</sup> Das wird vom OVG Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 25. 11. 2009, AS RP-SL 38,136 ff., bestätigt; siehe auch *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19).

## V. Der Revierdienst und das fachliche Weisungsrecht des Forstamts

Der Revierdienst findet in Forstrevieren statt (§ 9 Abs. 1 Satz 1). Die Waldbesitzer haben für seine Durchführung zu sorgen (§ 9 Abs. 1 Satz 2). Sie sind nicht gehalten, selber den Revierdienst durchzuführen, sondern können damit etwa einen externen Dienstleister oder einen Pächter betrauen. Sind an dem Forstrevier mehrere Waldbesitzer beteiligt, müssen sie sich ggf. darüber abstimmen. Schwierigkeiten bereitet die Frage, was unter Revierdienst zu verstehen ist.

### 1. Der Revierdienst (§ 9)

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 umfasst der Revierdienst im Körperschaftswald dreierlei, nämlich "den Betriebsvollzug ... sonstige forstliche Aufgaben sowie die Aufgaben des Forstamtes, soweit sie den Forstrevieren zur Wahrnehmung zugewiesen sind"<sup>41</sup>. Die Erläuterungen dazu in der Amtl. Begründung des Regierungsentwurfs<sup>42</sup> sind dürftig.

Zu § 8 wird ausgeführt, der Revierdienst umfasse "nicht nur die eigentliche Revierleitung, sondern auch alle funktionalen Einsätze im Forstamtsbereich, die der Aufgabenstellung des Forstamtes dienen".

Zu § 9 heißt es, es werde "klargestellt, dass unter Revierdienst nicht nur der Betriebsvollzug im engeren Sinne, sondern auch sonstige Aufgaben und die revierbezogene Aufgabenerfüllung des Forstamtes zu verstehen sind. Die Leiterin oder der Leiter des Forstamtes hat gegenüber den Bediensteten im Revierdienst ungeachtet eines staatlichen oder körperschaftlichen Revierdienstes ein fachliches Weisungsrecht. Zuständig für den Revierdienst und seine Durchführung sind nach Absatz I ausschließlich die Waldbesitzenden."

Diese Ausführungen lassen die Grundsätze der Selbstverwaltung gänzlich unbeachtet.

#### a) Betriebsvollzug

Eine Legaldefinition des Begriffs Betriebsvollzug enthält das Gesetz nicht. *Schaefer/Vanvolxem*<sup>43</sup> beschränken sich auf die knappe Aussage, unter Betriebsvollzug würden "die forstbetrieblichen Aufgaben im engeren Sinne, d.h. die mit der forstlichen Produktion verbunden sind", verstanden. In dem Terminus Betriebsvollzug klingt an, dass damit Tätigkeiten gemeint sind, die auf Plänen beruhen, die vollzogen werden. Das weist auf die den Waldbesitzern obliegenden Grundpflichten zurück. § 4 schreibt vor, dass der Wald "planmäßig" zu bewirtschaften ist. § 7 formt den Grundsatz der Planmäßigkeit weiter aus. Planmäßigkeit bedeutet – so Abs. 1 Satz 1 – Waldwirtschaft nach mittelfristigen Betriebsplänen) und jährlichen Wirtschaftsplänen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft sowie der Nachhaltigkeit und Umweltvorsorge. In diesen Plänen legen die Waldbesitzer ihre Waldbewirtschaftungsziele fest (§ 7 Abs. 1 Satz 2).

Unter Betriebsvollzug dürfte deshalb der **Vollzug des Wirtschaftsplans** zu verstehen sein, der von der Gemeinde beschlossen worden ist. Sie soll ihn auch ausführen (Kongruenz von Planung und Vollzug). Das bedeutet: Zum Betriebsvollzug zählen demzufolge sämtliche Maßnahmen, die der Umsetzung des Betriebsplans dienen.

<sup>41</sup> In der Amtl. Begründung zu § 8 des Regierungsentwurfs (S. 34) heißt es: "Der Revierdienst umfasst nicht nur die eigentliche Revierleitung, sondern auch alle funktionalen Einsätze im Forstamtsbereich, die der Aufgabenstellung des Forstamtes dienen." Was damit gemeint sein könnte, ist schleierhaft.

<sup>42</sup> LT-Drs. 13/15733 vom 3. 5. 2000, S. 34.

<sup>43</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 9 Anm. 7.1.

## b) Sonstige forstliche Aufgaben

Sonstige forstliche Aufgaben sind – legt man die Systematik des § 9 Abs. 1 Satz 3 zugrunde – solche Aufgaben, die nicht in den Bereich des Betriebsvollzugs fallen, sondern andere Fragen betreffen. Nach Ansicht von *Schaefer/Vanvolxem*<sup>44</sup> umfasst der Begriff ein breites Spektrum von Aufgaben sowohl der Leistungs- und Eingriffsverwaltung als auch des schlichten Verwaltungshandelns<sup>45</sup>. Sie könnten sich sowohl unmittelbar aus dem Landeswaldgesetz oder der Durchführungsverordnung als auch aus innerdienstlichen Vorgaben ergeben.

Als Beispiele nennen die Autoren Beratungs- und Betreuungspflichten gegenüber den zum Revier gehörenden privaten Waldbesitzern, Leistungen an Waldbenutzer wie Waldführungen und Auskünfte, Waldschutzmaßnahmen, Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Wald, die Verhinderung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung von Bodenschutzkalkungen und die Anlage von forstlichen Versuchsflächen.

Diese Ausführungen kann man nicht unbesehen unterschreiben: Der Revierdienst und damit die Wahrnehmung der sonstigen forstlichen Aufgaben obliegt dem Waldbesitzer. Das kann der Staat, eine Körperschaft oder eine Privatperson sein; sie alle handeln in Wahrnehmung ihres bürgerlich-rechtlichen Eigentums, nicht als Träger von Hoheitsgewalt. Wie können die Gemeinden an "innerdienstliche Vorgaben" gebunden sein? Wie können sie zur Beratung und Betreuung gegenüber den zum Revier gehörenden privaten Waldbesitzern verpflichtet sein? Wie kommt ein kommunaler oder privater Waldbesitzer dazu, Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen (dazu berufen sind nach § 37 Abs. 4 die obere Forstbehörde oder das Forstamt)?

Zu bedenken ist ferner: § 9 Abs. 1 Satz 3 auferlegt dem Waldbesitzer (sonstige) "**Aufgaben**". Anders als zu Preußens Zeiten unterscheidet der Gesetzgeber heute sorgfältig zwischen Aufgaben und Befugnissen. Aus der Übertragung von Aufgaben kann heute nicht (mehr) auf die Übertragung von Eingriffsbefugnissen geschlossen werden, die möglicherweise notwendig sind, um die Aufgaben erfüllen zu können. Zur Wahrnehmung "sonstiger Aufgaben" stehen den Waldbesitzern demzufolge nur solche Befugnisse zu Gebote, die ihnen anderweitig durch Rechtsvorschriften (Verwaltungsvorschriften reichen nicht aus) eingeräumt worden sind. Im Übrigen können sie selbstverständlich von ihren Rechten als Eigentümer und Besitzer nach Maßgabe des bürgerlichen Rechts Gebrauch machen.

Zu den sonstigen forstlichen Aufgaben wird man die Verhütung und Bekämpfung der dem Wald durch Brand und Naturereignisse sowie durch übermäßige Vermehrung von Pflanzen und Tieren drohenden Gefahren (§ 15 Abs. 1) rechnen können.

Der Terminus "sonstige forstliche Aufgaben" taucht im Landeswaldgesetz außer in § 9 Abs. 1 Satz 3 nur noch in § 28 Abs. 2 Satz 3 auf. In dieser Vorschrift wird der Terminus mit dem Begriff "**forstbetriebliche Aufgaben**" (§ 28 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3) kontrastiert. § 28 Abs. 4 stellt die beiden Aufgabenarten unmittelbar einander gegenüber, falls man davon ausgehen darf, dass die Ausdrücke "**forstbetriebliche**" und "**betriebliche**" Aufgaben den gleichen Inhalt haben (man hätte sich auch hier mehr terminologische Konsequenz gewünscht). § 28 Abs. 4 lautet:

<sup>41</sup>Das Nähere über den Wechsel zwischen staatlichem und körperschaftlichem Revierdienst nach erstmaliger Entscheidung gemäß Absatz 1, die Grundlagen für die Ermittlung der durchschnittlichen Personalausgaben, die Erstattung der Personalausgaben nach dem Verhältnis der betrieblichen zu den sonstigen forstlichen Aufgaben sowie die Gebührensätze nach Absatz 2 Satz 2 regelt das fachlich zuständige Ministerium durch

<sup>44</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 9 Anm. 7.2.

<sup>45</sup> Das ist eine rechtsdogmatisch eigenwillige Aneinanderreihung. Unter schlichtem Verwaltungshandeln (Tathandlungen, Realakte) versteht man gemeinhin solche Verwaltungsmaßnahmen, die – anders als Verwaltungsakte oder Rechtssetzungsakte – nicht auf einen Rechtserfolg, sondern auf einen bloß tatsächlichen Erfolg gerichtet sind (so z.B. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011, S. 423 (§ 15 Rn. 1)).



Rechtsverordnung. <sup>2</sup>Bezugsgrößen für die Ermittlung der durchschnittlichen Personalausgaben können insbesondere Holzeinschlag, Forstreviere, Bedienstete und Holzbodenfläche sein."

In seinen Erläuterungen zu § 28 zitiert *Schaefer*<sup>46</sup> ein Schreiben des Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 5. 3. 2001 (- 10515-4236 -) an den Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz. Darin vertritt das Ministerium die Ansicht, die **sonstigen forstlichen Aufgaben beim Revierdienst** dienen vor allem der Sicherung der Gemeinwohlwirkungen des Waldes. Aufgaben wie die Bodenschutzkalkung, Waldführungen, Öffentlichkeitsarbeit, die Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege seien ebenso wie der gesamte Bereich der schlicht hoheitlichen Tätigkeit (Beratung des Privatwaldes, forstliches Förderungswesen) und der Eingriffsverwaltung bzw. der Wahrnehmung rein staatlicher Aufgaben (z. B. Anlage und Betreuung von Versuchsflächen) vollständig den sonstigen forstlichen Aufgaben zuzuordnen. Andere Aufgaben im Revierdienst könnten in unterschiedlichem Umfang sowohl den forstbetrieblichen Aufgaben als auch den sonstigen forstlichen Aufgaben zugerechnet werden, ohne dass sie in der Praxis tatsächlich voneinander zu trennen wären. Als Beispiel werde vom Ministerium der Wegeneubau und Wegeausbau genannt. Neben der betrieblichen Aufgabenstellung würden Waldwege auch der Erholung dienen und seien somit zum Teil den sonstigen forstlichen Aufgaben zuzuordnen.

### c) Den Forstrevieren zugewiesene Aufgaben des Forstamtes

Klärungsbedürftig ist drittens, was unter "Aufgaben des Forstamtes, soweit sie den Forstrevieren zur Wahrnehmung zugewiesen sind" zu verstehen ist.

Das Forstrevier ist – wie bereits oben (II.) dargelegt – lediglich ein Teil der Erdoberfläche; es hat keine Rechtspersönlichkeit und demzufolge nicht Träger von Rechten und Pflichten. Es ist daher denkgesetzlich ausgeschlossen, einem Forstrevier Aufgaben zuzuweisen. Adressat der Aufgabenzuweisung kann nur derjenige sein, der für die Ausübung des Revierdienstes in dem Forstrevier Sorge zu tragen hat, also der einzelne Waldbesitzer.

Rätsel gibt ferner die Frage auf, um was für Aufgaben es hier geht. Nach Ansicht von *Schaefer/Vanvolxem*<sup>47</sup> fallen darunter "durch das LWaldG oder sonstige Rechtsvorschriften dem Forstamt zugewiesene Aufgaben, zu deren Erledigung sich das Forstamt der Revierbediensteten bedienen muss und im Rahmen des fachlichen Weisungsrechts bedienen kann".

Das stößt auf Bedenken. Denn aus der Formulierung "zugewiesen *sind*" ist zu schließen, dass die Zuweisung abstrakt-generell durch Rechtsvorschrift geschehen (sein) muss und nicht etwa im Einzelfall vorgenommen werden kann, denn anderenfalls müsste es heißen "zugewiesen *werden*". Die Regelung erlaubt es dem Forstamt also nicht, ohne eine besondere normative Ermächtigung den Waldbesitzern zusätzlich Aufgaben "aufs Auge zu drücken". Dafür bietet auch das fachliche Weisungsrecht keine Handhabe, das § 9 Abs. 1 Satz 3 dem Forstamt zuspricht. Denn dieses legitimiert – seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit einmal unterstellt – keine Verschiebung von Aufgaben, sondern lediglich Weisungen zu der Art und Weise, wie die Waldbesitzer ihre Aufgaben zu erfüllen haben.

## 2. Das fachliche Weisungsrecht des Forstamts (§ 9 Abs. 1 Satz 3)

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 ist der Revierdienst "nach den fachlichen Weisungen des Forstamts" auszuüben. Die Vorschrift ermächtigt das Forstamt, der Gemeinde alle ihm zweckmäßig erscheinenden Anweisung bei der Wahrnehmung des Revierdienstes zu erteilen.

<sup>46</sup> *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Anm. 3.1.1 (S. 16)

<sup>47</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 9 Anm. 7.3.

Konsequenterweise vertritt *Schaefer*<sup>48</sup> die Ansicht, der Forstamtsleiter sei Vorgesetzter des körperschaftlichen (gemeindlichen) Revierleiters. Er erteile dem Beamten die Weisungen für seine dienstliche Tätigkeit. Damit wird die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde für die Bewirtschaftung ihres Waldes total ausgeschaltet.

Dies verstößt eindeutig gegen **Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV RP**, wonach sich die Aufsicht des Staates darauf beschränkt, dass die gemeindliche Verwaltung "im Einklang mit den Gesetzen geführt wird". Anders formuliert: In Selbstverwaltungsangelegenheiten unterliegt die Gemeinde **nicht der Fachaufsicht, sondern ausschließlich der Rechtsaufsicht**. Das betont auch *Stamm*<sup>49</sup>, indem er feststellt:

"Die Kommunalaufsicht ist das verfassungsrechtlich gebotene Korrelat der Selbstverwaltung. Sie beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Einklang mit den Gesetzen geführt wird und erlaubt dem Land damit lediglich eine Rechtsaufsicht. Sie darf sich deshalb nicht zu einer "Einmischungsaufsicht" entwickeln, die auf eine Fachaufsicht hinausläuft."

Die Worte "nach den fachlichen Weisungen des Forstamtes" in jener Vorschrift sind daher wegen Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV RP verfassungswidrig und nichtig.

Darüber hinaus verstößt die Regelung auch gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Denn auch diese Vorschrift gestattet im Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung nur eine Rechts- und keine Fachaufsicht<sup>50</sup>.

## **VI. Revierleiter und Revierleitung**

### **1. Der Revierleiter**

#### **a) Die Verpflichtung zur Bestellung eines Revierleiters**

Die Forstreviere müssen so gebildet werden, dass ihre ordnungsgemäße Bewirtschaftung gewährleistet ist und ein Bediensteter mit der Befähigung für den gehobenen Forstdienst die verantwortliche Leitung ausüben kann (§ 9 Abs. 2 Satz 2). Daraus ist zu schließen, dass für jedes Forstrevier ein Revierleiter bestellt werden muss<sup>51</sup>. Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 muss dieser die Befähigung für den gehobenen Forstdienst haben. Er soll, wenn die Waldbesitzerin eine Kommune ist, "in der Regel" Beamter sein (§ 9 Abs. 4).

#### **b) Die Zuständigkeit für die Auswahl und die Bestellung des Revierleiters**

Die Auswahl und Bestellung des Revierleiters ist gewissermaßen das "natürliche Recht" desjenigen, dem der Revierdienst obliegt; denn er kann nur dann die Verantwortung dafür tragen, dass der Revierdienst ordnungsgemäß ausgeübt wird, wenn er die dafür erforderlichen Entscheidungen treffen kann. So ist denn auch Aufgabe und Recht des Eigentümers eines Privatwaldes, den Revierleiter auszuwählen und zu bestellen.

Für die Auswahl des Revierleiters für den Gemeindewald enthält § 28 allerdings Sonderbestimmungen. Er differenziert danach, ob die Gemeinden, denen Wald in dem Forstrevier gehört, zusammen mehr als 50 v. H. der reduzierten Holzbodenfläche eines Forstreviers oder weniger halten.

<sup>48</sup> *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Rn. 2.32 (S. 11).

<sup>49</sup> *Stamm* (Fn. 9), Art. 49 Rn. 22.

<sup>50</sup> *Hömig* (Fn. 8), Art. 28 Rn. 12 (S. 328 ganz oben); *Löwer* (Fn. 6), Art. 28 Rn. 71 m.w.N.

<sup>51</sup> In der Amtl. Begründung zu § 9 des Regierungsentwurfs (Fn. 42, S. 34) heißt es: "Für die verantwortliche Leitung wird festgestellt, dass nicht mehr als eine Bedienstete oder ein Bediensteter mit ihr betraut werden kann."

**aa) Forstreviere, in denen die Gemeinden (zusammen) mehr als 50 v.H. der reduzierten Holzbodenfläche halten**

Hält in einem Forstrevier eine Gemeinde allein oder halten mehrere Gemeinde zusammen mehr als 50 v.H. der reduzierten Holzbodenfläche, müssen sie nacheinander zwei Entscheidungen treffen: zunächst darüber, ob die Revierleitung durch einen staatlichen oder einen gemeindlichen Bediensteten erfolgen soll, und danach über die Person des Revierleiters.

Ist das Forstrevier nach dem Aufgabenvolumen unterlastet, ist die Revierleitung von Gesetzes wegen durch einen Bediensteten der Gemeinde durchzuführen (§ 28 Abs. 1 Satz 2). Einer Einigung der beteiligten Waldbesitzer bedarf es in diesem Falle also nicht.

**aaa) Die Entscheidung über staatliche oder gemeindliche Revierleitung**

Sie erfolgt in zwei aufeinander folgenden Schritten: interne Willensbildung der Waldbesitzer (1) und Mitteilung der Entscheidung an die Forstverwaltung (2).

**(1) Interne Willensbildung der Waldbesitzer**

Sind an dem Forstbezirk mehrere Waldbesitzer beteiligt, müssen sie sich darüber einigen, für welche der beiden Möglichkeiten sie sich entscheiden. Wie schon bei Einigung über die Revierbildung (s.o. III 1) enthalten weder das Landeswaldgesetz noch die Durchführungsverordnung Bestimmungen dazu, welche Anforderungen an die Entscheidung der Waldbesitzer zu stellen sind. Auch in diesem Falle wird man annehmen müssen, dass alle Waldbesitzer des Reviers sich einig sein müssen, also niemand überstimmt werden kann.

Unklar ist, was geschieht, wenn eine Einigung unter den Waldbesitzern nicht zustande kommt. Eine dem § 9 Abs. 6 LWaldG und § 4 Abs. 4 LWaldGDVO (zunächst Vermittlung des Forstamts, schließlich Entscheidung der oberen Forstbehörde) entsprechende Regelung fehlt. Die analoge Anwendung dieser Bestimmungen dürfte ausgeschlossen sein, weil die Forstbehörden hier – anders als bei der Revierbildung und -abgrenzung – am Inhalt der Entscheidung selbst interessiert sind; sie würden die Entscheidung aufgrund ihres Eigeninteresses im Regelfall zugunsten der staatlichen Revierleitung treffen.

Ebenso wie der Revierdienst ist die Revierleitung Bestandteil des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts und des bürgerlichrechtlichen Eigentums. Die Revierleitung kann den Kommunen zwar durch staatliches Gesetz wegen eines dringenden öffentlichen Interesses (s.o. II 2 c) unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entzogen werden, doch muss dies hinreichend klar und unmissverständlich geschehen (s. nochmals o. II 2 c). Das ist hier nicht geschehen. Weder aus dem Gesetz noch aus der Durchführungsverordnung ergibt sich auch nur ansatzweise, dass im Falle der Nichteinigung der Waldbesitzer die Revierleitung staatlichen Bediensteten obliegen soll. Deshalb ist in einem solchen Fall die Revierleitung von einer von den waldbesitzenden Gemeinden zu bestellenden Person, die die Befähigung zum gehobenen Forstdienst besitzt, wahrzunehmen.

**(2) Bekanntgabe der Entscheidung der Waldbesitzer, Vereinbarung über die staatliche Revierleitung**

Die interne Entscheidung ist, um wirksam zu werden, dem zuständigen Forstamt mitzuteilen. Diese Mitteilung ist eine **einseitige empfangsbedürftige öffentlich-rechtliche Willenserklärung**<sup>52</sup>. Sie wird wirksam mit dem Zugang beim Forstamt. Dessen Zustimmung ist nicht erforderlich. In seiner Eigenschaft als Forstaufsichtsbehörde (§ 34) kann das

<sup>52</sup> Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen Privater sind alles andere als ungewöhnlich. Jeder Antrag auf Erteilung einer (Bau-, Gewerbe- oder sonstigen) Erlaubnis ist eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung, weil sie auf den Erlass einer öffentlich-rechtlichen Maßnahme, nämlich eines Verwaltungsaktes, abzielt.

Forstamt die Vereinbarung jedoch beanstanden, wenn diese nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder unter inhaltlichen Mängeln leidet; das ist vor allem dann der Fall, wenn die Kriterien des § 4 Abs. 2 LWaldGDVO missachtet worden sind. Die Beanstandung ist ein Verwaltungsakt, der seinerseits der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auf Anfechtungsklage der Waldbesitzer unterliegt.

Den Waldbesitzern ist es allerdings unbenommen, auf ihr einseitiges Bestimmungsrecht zu verzichten und statt dessen mit dem Land (vertreten durch die zuständige Behörde der Forstverwaltung) einen **öffentlich-rechtlichen Vertrag** abzuschließen, in dem sie erklären, dass die Revierleitung durch einen staatlichen Bediensteten erfolgen soll, und in dem ferner präzisiert wird, welche Aufgaben dem Revierleiter obliegen und welche Befugnisse ihm zustehen sollen. Ein solcher Vertrag bedarf in unmittelbarer oder entsprechender Anwendung des § 57 VwVfG der Schriftform, während die einseitige Willenserklärung der Waldbesitzer formlos gültig ist.

## **bbb) Die Entscheidung über die Person des Revierleiters**

### **(1) Die Entscheidung über die Person des staatlichen Bediensteten**

Entscheiden sich die Gemeinden dafür, die Revierleitung durch einen *staatlichen* Bediensteten durchführen zu lassen, haben sie das Recht der Auswahl unter den Bewerbern, die ihnen das Forstamt vorschlägt (§ 28 Abs. 1 Satz 3). Gleiches gilt, wenn das Forstrevier unterlastet ist. In derartigen Fällen ist das Forstamt also nicht berechtigt, ohne weiteres einen Revierleiter einzusetzen, sondern es muss den beteiligten Gemeinden mindestens zwei Kandidaten mit der erforderlichen Qualifikation vorschlagen. Die Gemeinden müssen sich dann darauf einigen, welchen dieser Kandidaten sie bevorzugen, und ihre Personalentscheidung dem Forstamt mitteilen. Dieses ist alsdann verpflichtet, den von den Gemeinden ausgewählten Kandidaten zum Revierleiter zu bestellen. Dies geschieht durch Verwaltungsakt<sup>53</sup>, der (auch) den beteiligten Waldbesitzern bekannt zu geben ist und von ihnen verwaltungsgerichtlich angefochten werden kann, falls sie ihn für rechtswidrig halten.

### **(2) Die Entscheidung über die Person des kommunalen Bediensteten**

Entscheiden sich die Gemeinden dafür, die Revierleitung durch einen *Gemeinbediensteten* durchführen zu lassen, so müssen sie sich über die Person des Revierleiters einigen und diese alsdann dem Forstamt benennen. Vor der Auswahl ist das Forstamt von den Waldbesitzern anzuhören (§ 28 Abs. 1 Satz 4). Ihm ist also Gelegenheit zu geben, sich zu den von den Waldbesitzern in Erwägung gezogenen Personen zu äußern. Ein Vorschlags- oder Vetorecht steht dem Forstamt nicht zu. Es kann die Auswahlentscheidung allerdings rechtsaufsichtlich beanstanden, wenn sie nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder unter inhaltlichen Mängeln leidet.

## **bb) Forstreviere, in denen die Gemeinden 50 v.H. oder weniger der reduzierten Holzbodenfläche halten**

Halten die Gemeinden zusammen nur 50 v. H. oder weniger der reduzierten Holzbodenfläche eines Forstreviers, wird die Revierleitung kraft Gesetzes durch einen *staatlichen* Bediensteten durchgeführt. Ein Recht der Wahl zwischen staatlicher oder gemeindlicher Revierleitung steht den am Forstrevier beteiligten Gemeinden in diesem Falle nicht zu. Das besagt § 28 zwar nicht ausdrücklich, ergibt sich aber eindeutig aus der Regelungsarchitektur dieser Vorschrift.

Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 5 sind die Gemeinden "vor der Auswahl der Revierleitung" (gemeint ist offenkundig: vor der Auswahl der Person des Revierleiters) von der oberen Forstbehörde

<sup>53</sup> Er ist keine Ernennung im Sinne des Beamtenrechts.

(also nicht vom Forstamt) anzuhören. Die Anhörung muss erfolgen nicht erst vor der *Bestellung*, sondern bereits vor der *Auswahl* des Revierleiters. Die obere Forstbehörde muss den Waldbesitzern also mindestens zwei für die Revierleitung geeignete staatliche Bedienstete benennen und den Waldbesitzern in angemessener Form Gelegenheit geben, sich zu den in Aussicht genommenen Personen zu äußern. Die Waldbesitzer können den Wunsch äußern, dass eine bestimmte der vorgeschlagenen Personen zum Revierleiter bestellt wird. Die obere Forstbehörde wird in aller Regel diesem Wunsche Rechnung tragen müssen, soll die zwingend vorgeschriebene Anhörung nicht zur Farce werden<sup>54</sup>.

Den Gemeinden ist es nicht verwehrt, ihrerseits qualifizierte Kandidaten aus dem Kreise der staatlichen Bediensteten für das Amt des Revierleiters vorzuschlagen. Mit einem solchen Vorschlag muss sich die obere Forstbehörde zwar sachlich auseinandersetzen, ist an ihn aber nicht gebunden.

Die Bestellung des Revierleiters ist ein Verwaltungsakt, der den an dem Forstrevier beteiligten Waldbesitzern von Amts wegen bekannt zu geben ist. Erst dadurch wird die Bestellung wirksam (§ 43 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Die Waldbesitzer können die Bestellung mittels der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage angreifen. Sie ist u.a. dann rechtswidrig, wenn der zum Revierleiter bestellte staatliche Bedienstete nicht über die erforderliche Qualifikation verfügt oder wenn die Anhörung nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden ist, wenn beispielsweise nicht allen Waldbesitzern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist. Die unterbliebene Anhörung kann allerdings nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (§ 45 Abs. 2 VwVfG) nachgeholt werden. Die Bestellung des Revierleiters kann wegen der unterbliebenen Anhörung eines Waldbesitzers von diesem selbst dann noch angefochten werden, wenn die dafür geltenden Fristen längst abgelaufen sind (§ 45 Abs. 3 VwVfG).

### **cc) Wechsel zwischen staatlicher und gemeindlicher Revierleitung**

Gemäß § 7 LWaldGDVO<sup>55</sup> ist ein Wechsel zwischen der Revierleitung durch einen staatlichen Bediensteten und der Revierleitung durch einen Bediensteten der Körperschaft möglich,

1. wenn die Stelle der Revierleitung frei wird,
2. beim Dienstherrn- oder Arbeitgeberwechsel auf der Stelle oder
3. wenn die Körperschaft die Ablösung der oder des für die Durchführung der Revierleitung zuständigen Bediensteten aus fachlichen oder disziplinarrechtlichen Gründen wünscht.

Liegt einer der drei Gründe für einen Wechsel vor, so können die Waldbesitzer des Forstreviers (nicht auch ein einzelner von ihnen) erneut darüber entscheiden, ob die Revierleitung einem staatlichen oder einem kommunalen Bediensteten obliegen soll. Auch für diese Entscheidung ist Einstimmigkeit aller Waldbesitzer des Forstreviers erforderlich. Kommt sie nicht zustande, verbleibt es bei dem bestehenden Zustand.

Ist ein einzelner Waldbesitzer oder eine Minderheit der Waldbesitzer mit den Entscheidung nicht einverstanden, bleibt ihm bzw. ihnen nur die Möglichkeit, aus dem Forstbezirk auszuscheiden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen (s.o. III 7). Entscheidet sich die

<sup>54</sup> Wenn *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Anm. 2.3.1 (S. 10 ganz oben), schreibt, die obere Forstbehörde könne sich über das Votum der Körperschaften hinwegsetzen, so ist das mit dem Vorbehalt zu versehen, dass die Behörde dafür sachliche Gründe benennen muss.

<sup>55</sup> Die Vorschrift ist nur dann anwendbar, wenn die Gemeinde zwischen der Revierleitung durch einen staatlichen oder einen kommunalen Bediensteten wählen kann (§ 28 Abs. 1 Satz 1, s.o. VI 1 b aa).

Mehrheit (erstmalig oder erneut) für die Revierleitung durch einen staatlichen Bediensteten, so ist diese Entscheidung ein wichtiger Grund für die Kündigung der Vereinbarung über die Bildung des Forstreviers.

Alle drei (alternativen) Voraussetzungen knüpfen an die Person des Revierleiters an und sollen offenkundig einen kontinuierlichen Personaleinsatz erleichtern. Das ist ein durchaus anerkanntes Anliegen. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden durch die Beschränkung des Wahlrechts auf jene drei Gründe in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Das wird man verneinen müssen, wenn man nicht folgendes annimmt:

Durch die Entscheidung der Waldbesitzer und die Bekanntgabe dieser Entscheidung an das Forstamt (s.o. VI 1 b aa aaa (2)) entsteht ein Dauerschuldverhältnis<sup>56</sup> zwischen Waldbesitzern und Land, kraft dessen die Forstverwaltung berechtigt und verpflichtet ist, in dem Forstrevier die Revierleitung durch einen staatlichen Bediensteten wahrzunehmen, während gleichzeitig die Revierleitung durch einen kommunalen Bediensteten ausgeschlossen wird. Dieses Dauerschuldverhältnis kann in entsprechender Anwendung des § 314 BGB seitens der Waldbesitzer (allerdings nur von ihnen gemeinsam, nicht von einzelnen Waldbesitzern) aus wichtigem Grunde gekündigt werden.

#### **dd) Staatliche Revierleitung und gemeindliches Selbstverwaltungsrecht**

Wenn den Gemeinden ein staatlicher Revierleiter gegen ihren Willen aufgezwungen wird, greift das in die sich aus dem Selbstverwaltungsrecht ergebende Organisations- und Personalhoheit ein und bedarf der Rechtfertigung. Das ist dann der Fall, wenn die Gemeinden nicht zwischen staatlicher und gemeindlicher Revierleitung entscheiden können. Ein solches Wahlrecht fehlt dann, wenn der Anteil des kommunalen Waldes in dem Forstbezirk 50 v.H. oder weniger beträgt, weil alsdann von Gesetzes wegen eine staatliche Beförderung stattfindet. Dieser Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht – er wird mittelbar durch das OVG bestätigt<sup>57</sup> – lässt sich auch nicht mit der Minderheitsposition der gemeindlichen Waldbesitzer rechtfertigen. Denn der Waldanteil der einzelnen Gemeinde oder der Gemeinden am (aufgrund freiwilliger Entscheidung gebildeten) Forstrevier ist sachlich keine ausschlaggebende Größe für den Entzug der Selbstverwaltung. Sie begründet kein dringendes öffentliches Interesse im Sinne des Art. 49 Abs. 1 LV RP für eine staatliche Bewirtschaftung des einzelnen Kommunalwaldes, der ja ohne weiteres für sich allein ein Forstrevier bilden kann<sup>58</sup>.

#### **c) Der Beamtenvorbehalt**

§ 9 Abs. 4 bestimmt, dass die Revierleitertätigkeiten in staatlichen und kommunalen Forstrevieren in der Regel Beamten zu übertragen sind. Anders formuliert: Zu Revierleitern sollen grundsätzlich Beamte bestellt werden, und zwar – wie sich aus § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ergibt – Beamte mit der Befähigung für den gehobenen Forstdienst.

<sup>56</sup> Dauerschuldverhältnisse entstehen zwar zumeist, aber keineswegs notwendigerweise durch Vertrag.

<sup>57</sup> Das OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. 11. 2009 (Fn. 5), stellt die Wahlfreiheit der Gemeinde in den Mittelpunkt seiner Begründung: Nur wenn die Wahlfreiheit gewährleistet ist, liegt kein unzulässiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht vor.

<sup>58</sup> Dem Einwand, eine kleine Gemeinde mit kleinem Waldbesitz sei nicht in der Lage, die Beförderung ihres Waldes ohne staatliche "Hilfe" zu organisieren, ist entgegenzuhalten, dass die gleiche Sorge auch für andere kommunale Vermögensformen gilt, ohne dass der Staat eingreift. Zudem hält das Bundeswaldgesetz durchaus passende Formen gemeinschaftlicher Bewirtschaftung bereit, ohne dass der Staat sich daran beteiligt. Und schließlich ist die Verpachtung eine probate Lösung, die eine effektive und durchschlagende Kontrolle des Pächters seitens der verpachtenden Gemeinde garantiert.

### aa) Ausnahmen von dem Beamtenvorbehalt

Der Revierleiter braucht allerdings nur "**in der Regel**" Beamter zu sein, wie es in § 9 Abs. 4 heißt. Von diesem Grundsatz kann also abgewichen werden. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis wird auf den Forstamtsbezirk bezogen. Deshalb ist es mit § 9 Abs. 4 zu vereinbaren, wenn in einzelnen Forstrevieren eines Forstamtsbezirks privatrechtlich beschäftigte Bedienstete (Angestellte) zu Revierleitern bestellt werden, sofern diese Fälle in dem betreffenden Forstamtsbezirk die Ausnahme bleiben, also nicht zur Regel werden<sup>59</sup>.

### bb) Die Vereinbarkeit des Beamtenvorbehalts mit höherrangigem Recht

Ob der Beamtenvorbehalt mit höherrangigem Recht vereinbar ist, erscheint äußerst zweifelhaft. Gemäß § 3 Abs. 2 **Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)**, einem Bundesgesetz, ist die Berufung in das Beamtenverhältnis nur zulässig zur Wahrnehmung

1. hoheitsrechtlicher Aufgaben oder
2. solcher Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen.

Der Revierleiter hat keine **hoheitsrechtlichen Aufgaben** zu erfüllen. Hoheitsrechtliche Aufgaben sind solche, bei deren Erfüllung hoheitsrechtliche Befugnisse im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG eingesetzt werden müssen. Diese sind grundsätzlich den Beamten vorbehalten. Was darunter zu verstehen ist, war lange Zeit umstritten. Eine weitgehende Klärung hat jüngst das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit des Beamtenstreiks<sup>60</sup> gebracht, in dem es heißt:

"Die Annahme liegt nahe, dass die Verwaltung, in der hoheitsrechtliche Befugnisse im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG ausgeübt werden, der Staatsverwaltung im Sinne des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK entspricht, für deren Angehörige die durch Art. 11 Abs. 1 EMRK gewährleisteten Rechte auf Kollektivverhandlungen und diese begleitenden kollektiven Kampfmaßnahmen eingeschränkt werden können. Zur genuin hoheitlichen Verwaltung in diesem Sinne dürften neben den Streitkräften und der Polizei sonstige Ordnungskräfte, Rechtspflege, Steuerverwaltung, Diplomatie sowie Verwaltungsstellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene gehören, die mit der Ausarbeitung von Rechtsakten, deren Durchführung und mit hoheitlichen Aufsichtsfunktionen betraut sind. Nicht erfasst sein dürften etwa die staatlichen Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen und sonstige Einrichtungen der Daseinsvorsorge unabhängig von ihrer Rechtsform (...). Die praktikable Abgrenzung der Bereiche obliegt dem Gesetzgeber."

Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Revierleiter keiner hoheitsrechtlichen Befugnisse für die Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfen und dass sie folglich keine hoheitlichen Aufgaben in nennenswertem Umfang erfüllen.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die von ihnen zu erledigenden Aufgaben derart sind, dass sie aus Gründen der Sicherheit des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht von nichtbeamteten Beschäftigten sachgerecht erfüllt werden könnten. Das wird bestätigt durch das vom Landtag eingeholte Gutachten<sup>61</sup>.

Da also keine der beiden von § 3 Abs. 2 BeamStG genannten Voraussetzungen vorliegt, spricht viel für die Annahme, dass der **Beamtenvorbehalt** des rheinland-pfälzischen Landeswaldgesetzes gegen höherrangiges Recht verstößt und gemäß Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) **nichtig** ist.

<sup>59</sup> So auch *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Anm. 2.1 (S. 5 f.).

<sup>60</sup> BVerwG, Urteil vom 27. 2. 2014, BVerwGE 149, 117 ff., 134 f.

<sup>61</sup> Siehe dazu *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 28 Anm. 2.2.3.

Zu erinnern ist ferner daran, dass Art. 33 Abs. 4 GG (sog. Funktionsvorbehalt) die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe den Beamten nur "in der Regel" vorbehält. Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch privatrechtlich Beschäftigte ist demzufolge durchaus zulässig, solange sie die Ausnahme bleibt, und in der Praxis des öffentlichen Dienstes weit verbreitet. Ein geringer Bestand hoheitlicher Aufgaben rechtfertigt also keinesfalls den Einsatz von Beamten.

Für Privatreviere gilt der Beamtenvorbehalt nicht. Auch das spricht für die Annahme, dass der Beamtenstatus für die ordnungsgemäße Leitung eines Forstreviers nicht erforderlich ist. Den Gemeinden wird durch dieses Erfordernis daher etwas abverlangt, was nicht sachlich erforderlich ist und demzufolge unter Verstoß gegen den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** in das gemeindliche **Selbstverwaltungsrecht** eingreift.

Sollten tatsächlich einmal hoheitliche Aufgaben im Forstrevier anfallen, steht dafür das Forstamt bereit, das (noch) über Beamte verfügt; ob dies auch künftig noch der Fall sein wird, hängt von der weiteren Entwicklung des Beamtenrechts unter dem Einfluss der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EMRK)<sup>62</sup> und des Bundesverwaltungsgerichts (s.o.) ab, die auf eine Zurückdrängung des Beamtenvorbehalts drängen.

#### **d) Die Zulässigkeit der Bestellung eines Angestellten des Pächters zum Revierleiter**

Nicht ausdrücklich geregelt ist, ob auch ein Angestellter des Pächters eines Gemeindewaldes zum Revierleiter bestellt werden kann, falls er die Befähigung für den gehobenen Forstdienst hat. Dem steht allerdings entgegen, dass § 28 von "Bediensteten der Körperschaft" spricht, zu denen Angestellte des Pächters nicht zählen<sup>63</sup>. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Regelung, die in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht eingreift, durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist.

Im Gesetzgebungsverfahren übten die Interessenvertretungen der kommunalen und privaten Waldbesitzer Kritik an dieser Festlegung und forderten, die freie Wahl des forstlichen Fachpersonals zu ermöglichen; denn auch private Forstbetriebe mit eigenem Fachpersonal seien geeignet, die Revierleitung zu übernehmen<sup>64</sup>. Schließlich setzten sich jedoch die Interessenvertreter der staatlichen Forstleute durch. Sie befürchteten negative Auswirkungen einer Zulassung privater Forstbetriebe, da (1) keine dauernde örtliche Präsenz der Mitarbeiter in dem Forst bestehe, (2) aufgrund häufiger Mitarbeiterwechsel keine nachhaltige und kontinuierliche Waldbewirtschaftung gewährleistet sei, (3) keine Aufgaben über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen hinaus erledigt würden sowie (4) ein neuer, zweiter Organisationsstrang für hoheitliche Aufgaben erforderlich werde<sup>65</sup>.

Diese Argumente sind durch das vom Landtag eingeholte **Freiburger Gutachten**<sup>66</sup> weitgehend widerlegt. Danach kommt der ständigen Präsenz vor Ort keine herausragende Rolle zu; von Bedeutung sei vielmehr die termingerechte und fachlich korrekte Abwicklung der im Leistungsverzeichnis aufgeführten Tätigkeiten, was eine ununterbrochene

<sup>62</sup> Zur einschlägigen Rechtsprechung des EGMR eingehend *Laubinger*, Das Streikverbot für Beamte unter dem Anpassungsdruck des Europarechts, in: Festschrift für Eckart Klein, Berlin 2013, S. 1141 ff.

<sup>63</sup> *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Anm. 2.1 (S. 6 ganz oben): Die Revierleitung könne in Forstrevieren mit Körperschaftswald nicht von privaten Forstsachverständigen oder Mitarbeitern privater Forstbetriebe ausgeübt werden.

<sup>64</sup> *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Anm. 2.2.3 (S. 8 f.)

<sup>65</sup> *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Anm. 2.2.3 (S. 8 f.)

<sup>66</sup> Institut für Forstpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (*Kallweit/Hofmann/Volz*), Prüfauftrag des Landtags von Rheinland-Pfalz zum Landeswaldgesetz gemäß LT-Drucksache 13/6440 vom 13. 11. 2000.



Anwesenheit vor Ort nicht unbedingt erforderlich mache<sup>67</sup>. Dass private Forstunternehmen häufig das Personal wechseln oder unterschiedliches Personal einsetzen, ist ebenso eine unsubstantiierte Unterstellung wie die Annahme, von einem Privatunternehmen würden "keine Aufgaben über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen hinaus erledigt". Ein "neuer, zweiter Organisationsstrang für hoheitliche Aufgaben" ist schon deshalb nicht erforderlich, weil – wie dargelegt – dem Revierleiter keine hoheitlichen Aufgaben obliegen. Sachliche Gründe, die einen Ausschluss der Angestellten privater Forstunternehmen von der Wahrnehmung der Revierleitertätigkeiten im Gemeindewald rechtfertigen könnten, existieren also nicht.

*Schaefer/Vanvolxem*<sup>68</sup> teilen mit, der Gesetzgeber habe durch die Worte "in der Regel" den "Beamtenvorbehalt" in erster Linie deshalb gelockert, um den Gemeinden die Anstellung von Angestellten in der Revierleitung und auf diesem Wege die private Rechtsform für ihre Forstbetriebe zu ermöglichen. Wenn aber ein kommunaler Forstbetrieb in der Rechtsform einer GmbH betrieben werden und als Revierleiter ein Angestellter dieser GmbH eingesetzt werden kann, ist nicht einzusehen, weshalb es nicht zulässig sein sollte, einen kommunalen Waldbetrieb zu verpachten und einen Angestellten des Pächters zum Revierleiter zu machen.

**Angesichts dessen erscheint es als äußerst zweifelhaft, ob der Ausschluss der Angestellten privater Unternehmen von der Revierleitung mit dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht vereinbar ist<sup>69</sup>.**

## **2. Die Aufgaben des Revierleiters: die Revierleitung**

Zu klären ist nun, welche Aufgaben und Befugnisse dem Revierleiter obliegen, was – anders formuliert – unter Revierleitung zu verstehen ist. Insoweit lässt uns der Wortlaut des Gesetzes fast völlig im Stich. Der bereits erörterte Beamtenvorbehalt deutet allerdings darauf hin, dass der Revierleiter die hoheitlichen Befugnisse wahrnehmen soll, die bei der Ausübung des Revierdienstes anfallen. Derartige Befugnisse sind – wie schon gezeigt – nicht ersichtlich.

Der Wortsinn legt die Annahme nahe, dass der Revierleiter die Aufsicht über alle Maßnahmen führen soll, die bei Wahrnehmung des Revierdienstes anfallen. Das impliziert, dass er allen im Revierdienst tätigen Personen Anweisungen erteilen und alle Maßnahmen auch in eigener Person vornehmen darf.

Hiergegen ist von Rechts wegen dann nichts einzuwenden, wenn der Revierleiter von der Gemeinde eingesetzt wird und deren Anweisungen untersteht. Gleiches dürfte dann gelten, wenn sich die Gemeinden in Ausübung des von § 28 Abs. 1 Satz 1 eingeräumten Wahlrechts für die staatliche Revierleitung entschieden haben (*volenti non fit iniuria*)<sup>70</sup>. Anders verhält es sich jedoch dann, wenn den Gemeinden ein staatlicher Revierleiter aufgezwungen wird. Das ist – wie oben VI 1 b bb dargestellt – dann der Fall, wenn die Gemeinden zusammen nur 50 v. H. oder weniger der reduzierten Holzbodenfläche des Forstreviers halten.

<sup>67</sup> Freiburger Gutachten (Fn. 66), S. 88 f.

<sup>68</sup> Wie *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 9 Anm. 8, berichten, war der Beamtenvorbehalt im politischen Raum sehr umstritten.

<sup>69</sup> Ob darüber hinaus nicht auch die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der Forstdienstleistungsunternehmen verletzt ist, soll hier nicht erörtert werden.

<sup>70</sup> Siehe das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 25. 11. 2009 (Fn. 5). Dass aber nur 70% der durchschnittlichen Personalkosten gefordert werden, § 28 Abs. 2 i.V.m. § 9a Abs. 1 LWaldGDVO, gehört zu den Regelungen, mit denen die Gemeinden geködert werden, den Revierdienst durch staatliche Bedienstete zu wählen. Dass selbst diese Kosten die nachhaltig seitens der Staatsforstverwaltung ausgekehrten Erlöse aus der Waldbewirtschaftung derart schrumpfen lassen, dass sie weit unter der Pacht liegen, die im vorliegenden Beispielfall vereinbart ist, zeigt, dass die Wahl staatlicher Bediensteter für den Revierdienst die Gemeinden finanziell benachteiligt.

In einem solchen Fall (und nur in einem solchen Fall) werden die Aufgaben und Befugnisse des staatlichen Revierleiters durch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde eingeschränkt. Auf dem Umweg über die Revierleitung darf das Verbot der Fachaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheit (Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV RP, siehe oben V 2) nicht ausgehebelt werden. **Der oktroyierte staatliche Revierleiter hat sich demzufolge – nicht anders als das staatliche Forstamt – auf die Kontrolle zu beschränken, ob der Revierdienst im Gemeindewald rechtskonform wahrgenommen wird.** Nur zu diesem Zwecke darf er den im Gemeindeforst tätigen Bediensteten der Gemeinde oder des Pächters Anweisungen erteilen.

## VII. Die forstfachliche Leitung

Von der Revierleitung zu unterscheiden ist die forstfachliche Leitung. Sie wird gemäß § 27 Abs. 1 vom Forstamt kostenfrei (Abs. 5) ausgeübt und umfasst "Planung, Durchführung und Überwachung sämtlicher forstlicher Arbeiten sowie den jährlichen Nachweis der Betriebsergebnisse"<sup>71</sup>. Das deckt sich weitgehend mit der Umschreibung des Revierdienstes in § 9 Abs. 1 Satz 3, der "den Betriebsvollzug ... sonstige forstliche Aufgaben sowie die Aufgaben des Forstamtes, soweit sie den Forstrevieren zur Wahrnehmung zugewiesen sind" umfasst. Damit stellt sich die Frage, was unter fachlicher Leitung zu verstehen ist und wie sich die beiden Begriffe fachliche Leitung und Revierdienst zueinander verhalten.

*Schaefer/Vanvolxem*<sup>72</sup> beschreiben die Tätigkeitsschwerpunkte der forstfachlichen Leitung wie folgt:

- Mitwirkung bei der Betriebsplanung,
- Aufstellung des Wirtschaftsplanes,
- Allgemeine Arbeitsorganisation, betriebswirtschaftliche Auswertung von Planung und Ausführung,
- Richtlinienvorgabe für das Auszeichnen der Bestände, beispielhaftes Auszeichnen der wichtigsten Holznutzungen,
- Anordnung und Überwachung des Holzeinschlags, der Holzaufnahme und der Holzsortierung,
- Anordnung und Überwachung aller sonstigen Betriebsarbeiten wie Verjüngungs- und Pflegemaßnahmen, Waldschutz, Wegebau und -unterhaltung,
- Erstellung von Vollzugsnachweisen, betriebliches Rechnungswesen.

Die (staatlichen oder kommunalen) Revierleiter erhielten – so schreiben sie – die diesbezüglichen fachlichen Weisungen vom Forstamt.

Demgegenüber zähle § 27 Abs. 2 Satz 1 diejenigen Aufgaben auf, die nicht zur forstfachlichen Leitung gehörten und daher grundsätzlich von der Körperschaft (Gemeinde) wahrgenommen würden<sup>73</sup>. Nach dieser Vorschrift verwertet die Gemeinde die Walderzeugnisse, begründet und beendet Arbeitsverhältnisse, vergibt Aufträge an Unternehmen und beschafft die für den Forstbetrieb notwendigen Geräte und Materialien.

§ 27 Abs. 1 entzieht den Gemeinden also einen Großteil der Aufgaben, für deren Wahrnehmung eigentlich sie nach § 9 Abs. 1 Satz 3 zu sorgen haben. Das ist ein schwerwiegender Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltung. Ob dieser sich vollen Umfang rechtfertigen lässt, erscheint zumindest zweifelhaft. Um dies zu entscheiden, bedürfte es einer Untersuchung, ob es aus übergeordneten Gründen notwendig ist, die einzelnen oben aufgezählten Tätigkeitsschwerpunkte (und möglicherweise weitere Tätigkeiten) den Gemeinden zu entziehen.

<sup>71</sup> Was angesichts dieser umfassenden Definition noch als "Revierleitung" nach § 28 Abs. 1 dem staatlichen Personal überlassen werden könnte, erschließt uns das Gesetz nicht.

<sup>72</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 27 Anm. 2.2.

<sup>73</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 27 Anm. 3.1.

Der Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht wird nicht durch die Annahme ausgeschlossen, bei der forstfachlichen Leitung handele der Forstamtsleiter als **Organ der Gemeinde**, denn es liege insoweit eine **Organleihe** vor<sup>74</sup>. Ob dies zutrifft, erscheint zumindest zweifelhaft. Die Berufung auf die Judikatur des BGH geht fehl, weil sie eine andere Fallkonstellation betrifft und sich überdies die Rechtsgrundlage durch die Ersetzung des Forstgesetzes durch das Waldgesetz entscheidend geändert hat.

Der BGH führte in seinem Urteil vom 31. 5. 1988<sup>75</sup> folgendes aus:

"Die Verantwortlichkeit der beklagten Gemeinde für den Revierdienst und damit für die Gefahrenabwehr ist nicht dadurch entfallen, daß sie den Revierdienst durch staatliche Revierbeamte durchführen läßt. Sie hat hiermit von einer Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht, die ihr § 37 Abs. 1 LFG gewährt. Die Vorschrift lautet:

"Die Gemeinden können den Revierdienst durch gemeindliche oder durch staatliche Revierbeamte durchführen lassen."

Die Wahrnehmung dieser Möglichkeit ändert indes nichts daran, daß der Revierdienst eine Aufgabe der beklagten Gemeinde bleibt. Das kommt schon im Wortlaut des § 37 Abs. 1 LFG zum Ausdruck, der von der "Durchführung" dieses Dienstes "durch staatliche Revierbeamte" und nicht von der Übertragung dieser Aufgabe auf das Land spricht. Diese Gesetzesformulierung läßt erkennen, daß es sich nicht um die Delegation des Revierdienstes, sondern um die Zurverfügungstellung von Personal des Landes für diese Aufgabe und damit um eine Organleihe handelt (vgl. BVerfGE 63, 1, 31f. m.w.N.). Dem entspricht es, daß § 34 Abs. 1 LFG die staatlichen Revierbeamten funktional dem Betrieb der Gemeinde zuordnet. Diese Vorschrift lautet:

'Betriebsführer im Gemeindewald ist der Bürgermeister. Die forstfachliche Leitung des Betriebes im Rahmen der Wirtschaftspläne obliegt dem Forstamt; insoweit gilt der Forstamtsleiter als Vertreter des Bürgermeisters gemäß § 50 Abs. 3 Satz 4 der Gemeindeordnung.' Danach handelt der Forstamtsleiter, soweit er forstfachlich im Rahmen der Wirtschaftspläne – also in Ausübung der Wirtschaftsführung – tätig wird, als ein Organ der Gemeinde. Hieran ändert sich auch dann nichts, wenn die Gemeinde gemäß § 37 Abs. 1 LFG den Revierdienst durch staatliche Revierbeamte durchführen läßt. Vielmehr folgt schon aus den Regeln der Organleihe, daß das entlehene Organ als Organ des Entleihers tätig wird, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von diesem Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden (BVerfGE aaO). Demgemäß bestimmt § 34 Abs. 1 Satz 1 LFG, daß der Bürgermeister im Gemeindewald der Betriebsführer ist. In dieser Funktion kann er dem Forstamtsleiter Weisungen erteilen, die dieser zu beachten hat (vgl. auch OVG Koblenz, RdL 1985, 136, 137)."

Im gleichen Sinne äußerte sich das OLG Koblenz in seinem Urteil vom 11.01.2000<sup>76</sup>:

"Die Wirtschaftsführung im Gemeindewald obliegt der Gemeinde als Waldeigentümerin (§ 34 Abs. 1 Satz 1 Landesforstgesetz [LFG]). Soweit der Forstamtsleiter tätig wird (u.a. forstfachliche Leitung, fachliche Weisungen für den Revierdienst, §§ 34 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 LFG), handelt er (staatlicher Beamter) im Rahmen des Revierdienstes als Organ der Gemeinde (Organleihe; vgl. BGH, VersR 1988, S. 957 f; siehe auch (kritisch) Giesen a.a.O., S. 191 ff, 212 ff). Für das Verhalten dieses Organs ist mithin die Gemeinde selbst verantwortlich."

Eine dem § 34 Abs. 1 LFG entsprechende Vorschrift enthält das Landeswaldgesetz nicht. Außerdem ging es in der Entscheidung nicht um die forstfachliche Leitung, sondern darum, dass die Gemeinde für den staatlichen Revierdienst optiert hatte.

Aber auch dann, wenn man annimmt, bei Wahrnehmung der forstfachlichen Leitung handele der Leiter des staatlichen Forstamts als Gemeindeorgan, ändert das nichts daran, dass ein gravierender Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht vorliegt. Im Gegenteil: der Eingriff erscheint sogar als noch schwerwiegender, weil bei einer solchen Konstruktion der Gemeinde ein in der Gemeindeordnung nicht vorgesehenes Organ aufgezwungen wird, für dessen Fehlverhalten sie ohne Exkulpationsmöglichkeit haftet.

<sup>74</sup> *Schaefer/Vanvolxem* (Fn. 19), § 27 Anm. 5.2.

<sup>75</sup> LM Nr 1 zu RhPF LandesforstG = VersR 1988, 957 f.

<sup>76</sup> NVwZ 2000, 1080 f.

## VIII. Die Forstaufsicht

Der Forstaufsicht unterliegen sämtliche Waldbesitzer, also sowohl der Bund, das Land, die Körperschaften (einschließlich die Gemeinden) und die privaten Waldbesitzer. § 34 Abs. 1 Satz 1 definiert die Forstaufsicht als "die hoheitliche Tätigkeit, die die Forstbehörden ausüben, um den Wald zu erhalten, vor Schäden zu bewahren, seine ordnungsgemäße, nachhaltige, planmäßige und sachkundige Bewirtschaftung zu sichern und den Revierdienst zu gewährleisten". Dies knüpft an die in Teil 2 Abschnitt 1 des Landeswaldgesetzes niedergelegten "Grundprinzipien der Forstwirtschaft" an, die für alle Waldbesitzer gelten. Sie haben den Wald ordnungsgemäß, nachhaltig, sachkundig und planmäßig zu bewirtschaften sowie bei der Bewirtschaftung der Umweltvorsorge Rechnung zu tragen (§ 4). Was damit gemeint ist, präzisieren die sich anschließenden §§ 5 bis 8. Die Forstaufsicht soll demzufolge sicherstellen, dass die Waldbesitzer die ihnen obliegenden Grundpflichten der §§ 4 bis 9 erfüllen. § 34 Abs. 1 Satz 1 ist folglich als **Rechtsaufsicht** konzipiert. Dagegen ist an sich aus der Sicht des Selbstverwaltungsrechts nichts einzuwenden. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die Aufsicht wegen der außerordentlich umfangreichen Grundpflichten tief in die Rechte der Waldbesitzer eingreift. Bei den privaten Waldbesitzern werden die Eigentümerrechte (Art. 14 GG, § 903 BGB), bei den Gemeinden ebenfalls die Eigentümerrechte (§ 903 BGB) und das Recht auf Selbstverwaltung (Art. 49 LV RP, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) in einem solchen Maße beschnitten, dass Zweifel daran, ob der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch gewahrt ist, nur schwer zu unterdrücken sind. Doch soll dem hier nicht weiter nachgegangen werden.

Umso wichtiger ist, dass das **Mäßigungsgebot des § 34 Abs. 2 Satz 1** von den Forstbehörden ernst genommen wird. Danach ist die Forstaufsicht dergestalt zu handhaben, dass der Wille der Waldbesitzer zu verantwortungsbewusster Mitarbeit an der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen geweckt und gefördert wird. Ein Einschreiten der Forstbehörden bei Ausübung der Forstaufsicht muss demzufolge die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne besonders strikt beachten.

## IX. Weitere Befugnisse des Forstamts zu Eingriffen in den Revierdienst

Über die bereits erörterten vielfältigen Ingerenzrechte hinaus bietet das Landeswaldgesetz dem Forstamt weitere Möglichkeit, um auf die Ausübung des Revierdienstes durch die Gemeinde oder deren Pächter einzuwirken.

(1) Eine schwerwiegende Einschränkung der wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten stellt es dar, dass die Gemeinde ihren Wald nur mit Genehmigung des Forstamts roden, neu anlegen, entstehen lassen oder (etwa in Grünland) umwandeln darf (§ 14). Die Genehmigung kann versagt werden, wie sich aus § 14 Abs. 1 Satz 2 ergibt, wenn die Belange der Allgemeinheit nach Ansicht der Genehmigungsbehörde die Interessen des Waldbesitzers überwiegen.

(2) § 15 verpflichtet in erster Linie die Waldbesitzer, die dem Wald durch Brand und Naturereignisse sowie durch Übervermehrung von Pflanzen und Tieren drohenden Gefahren zu verhüten und zu bekämpfen. Bei Gefahr im Verzug kann jedoch das Forstamt Schutzmaßnahmen anordnen oder selbst durchführen, insbesondere wenn die Schutzmaßnahmen nach ihrer Art nur für mehrere Waldbesitzer gemeinsam durchgeführt werden können. Es kann von den Waldbesitzern und den sonstigen Begünstigten, denen die Schutzmaßnahmen dienen, Kostenersatz verlangen.

(3) Gemäß § 24 ist jedermann (und damit auch die Waldbesitzer) verpflichtet, bei der Verhütung und Bekämpfung von Waldbränden mitzuwirken und Anordnungen des Forstamtes zu befolgen. Nur mit dessen Genehmigung darf im Wald oder in einem Abstand

von weniger als 100 Metern Feuer angezündet und unterhalten oder offenes Licht gebraucht werden.

(4) Nach § 27 Abs. 2 kann die Gemeinde selbst die Erzeugnisse ihres Waldes verwerten, die Arbeitsverhältnisse begründen und beenden, Aufträge an Unternehmen vergeben sowie die für den Forstbetrieb notwendigen Geräte und Materialien beschaffen. Macht die Gemeinde hiervon Gebrauch, wird sie vom Forstamt beraten, was diesem nicht zu unterschätzende Chancen der Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Revierdienstes sichert.

Die durch § 27 Abs. 2 eingeräumten Möglichkeiten stehen für Gemeinden, die nur über kleine Forsten verfügen, weitgehend auf dem Papier. Wegen zu geringer Verhandlungsmacht, Überblick über den Markt sowie personeller und sächlicher Ausstattung sind sie de facto gezwungen, nach Maßgabe des § 27 Abs. 3 die Verwertung des Holzes und der sonstigen Walderzeugnisse sowie die Beschaffung der für den Forstbetrieb notwendigen Geräte und Materialien dem Forstamt zu übertragen. Begeht das Forstamt bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben Fehler, haftet es nur für Vorsatz und grobe, nicht auch für einfache Fahrlässigkeit (§ 27 Abs. 3 Satz 4). Bei Vertragsverhältnissen gegenüber Dritten bleibt die Gemeinde auch dann Vertragspartner, wenn die Durchführung dem Forstamt übertragen ist (§ 27 Abs. 3 Satz 5). Das Risiko wird also weitgehend auf die Gemeinde abgewälzt und die Befugnisse der Gemeinde auf die Anstellung der für die Waldarbeiten notwendigen Arbeitskräfte reduziert, die nicht auf das Forstamt übertragbar ist, wie § 27 Abs. 3 Satz 4 ausdrücklich bestimmt ("mit Ausnahme der Begründung und Beendigung von Arbeitsverhältnissen").

## **X. Die Verpflichtung der Gemeinden zur Erstattung von Personalkosten für die Durchführung der forstbetrieblichen Aufgaben (§ 28 Abs. 2 )**

§ 28 Abs. 2 Satz 1 verpflichtet die Gemeinden dem Land beim Revierdienst (nicht: bei der Revierleitung!) durch staatliche Bedienstete für die Durchführung der forstbetrieblichen Aufgaben die anteiligen Personalausgaben in Form eines Hundertsatzes der durchschnittlichen Personalausgaben zu erstatten.<sup>77</sup> Im Folgenden ist zu klären, welche Rechtsnatur der Erstattungsanspruch des Landes gegen die Gemeinde hat und an welche Voraussetzungen der Anspruch geknüpft ist.

### **1. Rechtsnatur des Erstattungsanspruchs des Landes**

In seinem Urteil vom 25.11.2009<sup>78</sup> hat das OVG Rheinland-Pfalz die Erstattung als **Umlage** charakterisiert und dazu ausgeführt:

"Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die Umlagen zu den **sonstigen öffentlichen Abgaben** zu zählen; als solche treten sie neben die Sonderabgaben und die Verbandsabgaben. Denn die Umlagen dienen ähnlich wie die Sonderabgaben und die Verbandsabgaben dem Zweck, einen finanziellen Ausgleich zwischen einer finanzbedürftigen Körperschaft des öffentlichen Rechts und den Angehörigen einer bestimmten Gruppe herbeizuführen. Eine Besonderheit der Umlagen ist nur darin zu sehen, dass es sich bei den abgabepflichtigen Personen gleichfalls um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 2. August 1984, a.a.O., juris, Rn. 131). Bei den Umlagen handelt es sich mithin um **öffentlich-rechtliche Geldleistungen**, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts meistens einer unteren Ordnung an eine finanzbedürftige Körperschaft des öffentlichen Rechts meistens einer höheren Ordnung zu erbringen sind (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 134 m.w.N.). Neben den Gemeindeverbandsumlagen, die der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs einer Gebietskörperschaft höherer Ordnung dienen (Hauptanwendungsfall ist die Kreisumlage), haben sich aufgabenbezogene Landesumlagen herausgebildet, die der Deckung eines speziellen Finanzbedarfs des Landes dienen. Sie finden ihren Rechtsgrund in der Übernahme kommunaler Aufgaben durch das Land: Zum Ausgleich der dem Land infolge dieser Aufgabenübernahme entstehenden Kosten werden vom

<sup>77</sup> Folglich besteht eine gesetzliche Grundlage, wie sie in Art. 49 Abs. 1 LV RP gefordert wird.

<sup>78</sup> AS RP-SL 38, 136 ff., 146 f.

Land Umlagen erhoben, die diese speziellen Kosten decken sollen. Es handelt sich – mit anderen Worten – um „vorzugsleistungsähnliche“ Umlagen, die durch das Land selbst von öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf der kommunalen Ebene zur Deckung eines speziellen Finanzbedarfs erhoben werden, der dadurch entstanden ist, dass das Land von den Körperschaften auf der kommunalen Ebene eine kommunale Aufgabe übernommen hat (vgl. zum Ganzen BVerwG, a.a.O., Rn. 137 f.). Diese Umlagen setzen zum einen eine entsprechende Aufgabenentlastung der Kommune voraus; weitere Voraussetzung für die Erhebung einer vorzugsleistungsähnlichen Umlage ist eine zumindest ungefähre Äquivalenz zwischen der Aufgabenentlastung und der Umlageverpflichtung (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 159 und 163).

Bei dem Abrechnungsmodell nach § 28 Abs. 2 LWaldG i.V.m. §§ 8 bis 10 LWaldGDVO handelt es sich um eine **vorzugsleistungsähnliche Umlage** im dargestellten Sinne."

Es handelt sich also nicht um eine privatrechtliche Gegenleistung für Leistungen der staatlichen Forstverwaltung, sondern um eine öffentlich-rechtliche Umlage. Streitigkeiten über das Bestehen oder den Umfang des Erstattungsbetrages sind daher nicht vor den Zivil-, sondern den **Verwaltungsgerichten** auszutragen, wie es in dem von OVG entschiedenen Fall denn auch geschehen ist. Das OVG hat dies für derart selbstverständlich angesehen, dass es dies noch nicht einmal begründet hat<sup>79</sup>.

Aus dem Gesagten ergibt sich zwangsläufig, dass die Erstattungsforderung durch **Verwaltungsakt** geltend gemacht werden kann, der zu begründen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen ist. Vor Erlass des Leistungsbescheides sind die betroffenen Gemeinden anzuhören (§ 28 VwVfG). Der Bescheid kann mit Widerspruch, sofern ein solcher erforderlich ist, und mit der Anfechtungsklage angegriffen werden.

Wenn abzusehen ist, dass es ohnehin zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung kommen wird, kann das Land eine **verwaltungsgerichtliche allgemeine Leistungsklage** erheben, wie dies in der Praxis geschehen ist.

Wie das OVG in seiner bereits zitierten Entscheidung<sup>80</sup> ausführt, stellt die Umlage **keine Gegenleistung für die in einem bestimmten Forstrevier erbrachten staatlichen Leistungen** dar; vielmehr solle "im Unterschied zum Vorgängermodell ... die Anknüpfung an die Gesamtheit des vom Land für Revierdienstaufgaben im Körperschaftswald vorgehaltenen Personals die Refinanzierung<sup>81</sup> der gesamten Personalausgaben von Landesforsten in diesem Bereich gewährleisten". Eine Gemeinde wird sich daher ihrer Zahlungspflicht nicht mit dem Argument entziehen können, die staatliche Forstverwaltung habe in Wirklichkeit keine Leistungen erbracht.

Das leitet zugleich über zu der Untersuchung der Frage, unter welchen Voraussetzung ein Erstattungsanspruch des Landes gegen die Gemeinde besteht.

<sup>79</sup> Gleiches gilt übrigens für den umgekehrten Fall, dass nämlich die Gemeinde vom Land nach § 28 Abs. 2 Satz 3 anteiligen Kostenersatz für die Wahrnehmung sonstiger forstlicher Aufgaben durch gemeindliche Förster begehrt. In einem hierüber geführten Rechtsstreit ging das OVG Rheinland-Pfalz ebenfalls ohne weiteres von der Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges aus (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 9. 7. 2003 – 8 A 10429/93 – juris).

<sup>80</sup> Urteil vom 25.11.2009, AS RP-SL 38, 136 ff., 146: "Die Einbeziehung der TPL-Kosten in die Umlage der staatlichen Revierkosten – *unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme von TPL-Leistungen durch die erstattungspflichtige Kommune* – ...". "Die Neuregelung des Abrechnungsverfahrens für die Revierdienstkosten ab dem Jahr 2006 ist – wie bereits zuvor – als Umlagemodell für vorhandene Personalausgaben, *nicht als Abrechnungsmodell für erbrachte Leistungen* konzipiert; ....".

<sup>81</sup> Dies ist nur zu 70% der Fall.

## 2. Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs des Landes gegen die Gemeinde

### a) Entscheidung der Gemeinden für den Revierdienst durch staatliche Bedienstete

Der Erstattungsanspruch setzt einen "Revierdienst durch staatliche Bedienstete" voraus. Dass ein solcher Revierdienst tatsächlich stattgefunden hat, ist – wie soeben bereits dargelegt – zufolge der Rechtsprechung des OVG unerheblich. Entscheidend ist vielmehr, ob sich die dem Forstrevier angehörenden gemeindlichen Waldbesitzer in wirksamer Form für den Revierdienst entschieden haben.

#### aa) Modalitäten der gemeindlichen Entscheidung

Die Grundlage für diese Entscheidung bildet § 9 Abs. 1 Satz 2. Danach haben die Waldbesitzer für die Durchführung des Revierdienstes, der zwingend vorgeschrieben ist (§ 9 Abs. 1 Satz 1), zu sorgen. Dafür stehen ihnen mehrere Möglichkeiten zu Gebote. Sie können ihn selbst mit eigenem Personal durchführen; sie können sich an einem forstwirtschaftlichen Zusammenschluss nach dem BWaldG beteiligen, sie können den Wald verpachten oder sie können den Revierdienst dem Land übertragen. Nur im zuletzt genannten Fall entsteht ein Erstattungsanspruch nach § 28 Abs. 2 Satz 1.

Während die Waldbesitzer über die Frage, ob die *Revierleitung* einem staatlichen oder einem kommunalen Bediensteten übertragen werden soll, von allen Waldbesitzern des Reviers nur einheitlich entschieden werden kann, weil die Revierleitung für das ganze Forstrevier in einer Hand liegen muss, bedarf es für die Entscheidung darüber, wer den *Revierdienst* wahrnehmen soll, keiner einheitlichen Entscheidung; das kann jeder einzelne Waldbesitzer für sich festlegen.

Obwohl in der großen Mehrheit der Forstreviere der *Revierdienst* durch staatliche Bedienstete wahrgenommen wird, ist das keineswegs der *gesetzliche* Regelfall. Denn der Revierdienst ist die wichtigste Nutzung des gemeindlichen Eigentums und Betätigung der gemeindlichen Selbstverwaltung. Solange eine Gemeinde keine andere Entscheidung getroffen hat, obliegt ihr die Durchführung des Revierdienstes. Ein staatlicher Revierdienst findet also nur dann statt, wenn die Gemeinde sich für diese Variante entschieden und dies dem Forstamt mitgeteilt hat.

Über die Frage, welche rechtliche Qualität diese Entscheidung hat, lässt sich lange und hingebungsvoll streiten. Man kann sie als privatrechtliche Willenserklärung auffassen, und zwar entweder als einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung, die mit Zugang beim Forstamt wirksam wird, oder als Vertragsangebot, das vom Land (Forstamt) angenommen werden muss (Kontrahierungszwang), soll das Entscheidungsrecht der Gemeinden nicht leer laufen. Ein solcher privatrechtlicher Vertrag bedürfte keiner bestimmten Form, könnte also auch mündlich oder sogar durch konkludentes Verhalten abgeschlossen werden.

Angesichts der oben referierten Judikatur des OVG dürfte es jedoch näher liegen, die gemeindliche Entscheidung als öffentlich-rechtliche Maßnahme zu qualifizieren, wobei wiederum zwei Varianten in Betracht kommen: öffentlich-rechtliche Willenserklärung, die mit Zugang beim Forstamt wirksam wird oder Offerte zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, der der Schriftform bedarf (§ 57 VwVfG) und auf dessen Abschluss die Gemeinden aus dem oben genannten Grund einen Rechtsanspruch haben.

Die Beweislast für die Übertragung des Revierdienstes auf das Land trägt zufolge den allgemeinen Beweislastregeln das Land, da dieses Ansprüche daraus herleitet.

## bb) Änderung der Entscheidung

Während der Wechsel der *Revierleitung* gemäß § 7 LWaldGDVO nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen möglich sein soll, enthält weder das Gesetz noch die Durchführungsverordnung eine entsprechende Festlegung für die Wahl des *Revierdienstes*. Jeder Waldbesitzer darf also jederzeit – sofern nicht durch öffentlich-rechtlichen Vertrag etwas anderes vereinbart worden ist – eine andere Entscheidung darüber treffen, wer künftig den Revierdienst wahrnehmen soll, und sich dadurch der Erstattungspflicht des § 28 Abs. 2 Satz 1 entledigen.

## b) Durchführung der forstbetrieblichen Aufgaben

Nur "für die Durchführung der forstbetrieblichen Aufgaben" kann das Land die anteiligen Personalausgaben erstattet verlangen (§ 28 Abs. 2 S. 1). Der Ausdruck "forstbetriebliche Aufgaben" taucht in der "Definition" des Revierdienstes in § 9 Abs. 1 Satz 3 nicht auf. Dort ist die Rede von Betriebsvollzug, sonstigen forstlichen Aufgaben und den Aufgaben, die den Forstrevieren zur Wahrnehmung zugewiesen sind. Man wird aber davon ausgehen, dass "forstbetriebliche Aufgaben" dasselbe meint wie "Betriebsvollzug" im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 3. Ausgeschlossen werden dadurch die "sonstigen forstlichen Aufgaben", mit denen § 9 Abs. 1 Satz 3 den "Betriebsvollzug" kontrastiert. In Übereinstimmung stellt denn auch § 9 die "forstlichen Aufgaben" (Abs. 1) und die "sonstigen forstlichen Aufgaben" (Abs. 2) einander gegenüber<sup>82</sup>.

Forstbetriebliche Aufgaben sind der Revierdienst, wie er hier (V 1 a) definiert worden ist, nämlich alle Betriebsarbeiten zur Durchführung des Wirtschaftsplans.<sup>83</sup>

In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die forstfachliche Leitung, die das Forstamt gemäß § 27 Abs. 1 im Gemeindewald ausübt, kraft Gesetzes (§ 27 Abs. 5) kostenfrei ist.

## XI. Zusammenfassung

1. Die Gemeinde ist Eigentümerin und Besitzerin ihres Waldes und übt bei dessen Bewirtschaftung nicht nur ihre Eigentumsrechte, sondern auch ihr verfassungsrechtlich verbürgtes Selbstverwaltungsrecht (Art. 49 Abs. 1 und 3 LV RP, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) aus.

2. Das Landeswaldgesetz steht der Verpachtung des Gemeindewaldes nicht entgegen. Der Pächter ist unmittelbarer Besitzer und damit Waldbesitzer (§ 3 Abs. 5). Als solcher unterliegt er von Gesetzes wegen den gleichen waldrechtlichen Restriktionen wie die Gemeinde, ohne dass dies im Pachtvertrag festgelegt werden müsste.

3. Jeder (gemeindliche, staatliche oder private) Wald muss einem Forstrevier angehören. Die Bildung von Forstrevieren geschieht – wenn an ihm mehrere Waldbesitzer beteiligt sind oder sein sollen – durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, der gemäß § 57 VwVfG (oder in dessen analoger Anwendung) der Schriftform bedarf. Eine nur mündlich abgeschlossene Vereinbarung ist nach § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 125 BGB nichtig.

<sup>82</sup> Ebenso *Schaefer* (Fn. 19), § 28 Anm. 3.1.1, unter Bezugnahme auf ein Ministerialschreiben vom 5. 3. 2001.

<sup>83</sup> Wäre der *Revierdienst* im Gemeindewald mit der Erledigung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder dem Einsatz hoheitlicher Befugnisse verbunden (Stichwörter: "sonstige forstliche Aufgaben" und "vom Forstamt zugewiesene Aufgaben"), dann müsste die freiwillige Übertragung des Revierdienstes auf staatliches Personal bzw. das Forstamt im Gesetz ausdrücklich erlaubt werden; das ist aber nicht der Fall. Alles andere wäre ein Verstoß gegen Art. 49 Abs. 1 LV RP (siehe dazu die gleichen Ausführungen zur *Revierleitung* VI 1 b).



4. Die Entscheidung der oberen Forstbehörde über die Bildung eines Forstreviers oder über die Revierabgrenzung ist ein Verwaltungsakt, der zu begründen und allen betroffenen Waldbesitzern bekannt zu geben ist.

5. Die Vereinbarung der Waldbesitzer (und ebenso die sie ersetzende Entscheidung der oberen Forstbehörde) begründet ein öffentlich-rechtliches Dauerschuldverhältnis unter den beteiligten Waldbesitzern. Jeder von ihnen kann dieses Dauerschuldverhältnis in entsprechender Anwendung des § 314 BGB i.Vm. § 62 Satz 2 VwVfG aus wichtigem Grund mit sofortiger Wirkung kündigen.

6. Gegen die Regelung, dass sich die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes in dem Rahmen halten muss, den Betriebs- und Wirtschaftsplan abstecken, ist unter dem Gesichtspunkt der Eigentums- und der Selbstverwaltungsgarantie solange nichts einzuwenden, als die Gemeinde "das letzte Wort" über den Inhalt dieser Pläne hat.

7. Das fachliche Weisungsrecht des Forstamts (§ 9 Abs. 1 Satz 3), dem die Gemeinde bei eigener Wahrnehmung des Revierdienstes unterliegt, verstößt gegen das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht (Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV RP, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

8. Halten die Gemeinden zusammen mehr als 50 v. H. der reduzierten Holzbodenfläche eines Forstreviers, gilt für Revierleitung und Revierleiter folgendes:

a) Die Gemeinden können zwischen staatlicher oder gemeindlicher Revierleitung wählen (§ 28 Abs. 1 Satz 1). Die Entscheidung darüber ist von allen Waldbesitzern des Forstreviers einstimmig zu treffen. Kommt eine einstimmige Entscheidung nicht zustande, obliegt die Revierleitung einem gemeindlichen Bediensteten.

b) Die Entscheidung der Waldbesitzer ist der Forstverwaltung mitzuteilen. Dies geschieht durch eine einseitige empfangsbedürftige öffentlich-rechtliche Willenserklärung, die keiner bestimmten Form bedarf. Die Waldbesitzer können jedoch statt dessen mit dem Land, vertreten durch die Forstverwaltung, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschließen, in dem sie erklären, dass die Revierleitung durch einen staatlichen Bediensteten erfolgen soll, und in dem ferner präzisiert wird, welche Aufgaben dem Revierleiter obliegen und welche Befugnisse ihm zustehen sollen. Ein solcher Vertrag bedarf in unmittelbarer oder entsprechender Anwendung des § 57 VwVfG der Schriftform.

c) Haben sich die Gemeinden dafür entschieden, die Revierleitung durch einen *staatlichen* Bediensteten durchführen zu lassen, haben sie das Recht der Auswahl unter den Bewerbern, die ihnen das Forstamt vorschlägt (§ 28 Abs. 1 Satz 3). Sie müssen sich darauf einigen, welchen dieser Kandidaten sie bevorzugen, und ihre Personalentscheidung dem Forstamt mitteilen. Dieses ist verpflichtet, den von den Gemeinden ausgewählten Kandidaten zum Revierleiter zu bestellen. Dies geschieht durch Verwaltungsakt, der (auch) den beteiligten Waldbesitzern bekannt zu geben ist und von ihnen verwaltungsgerichtlich angefochten werden kann, falls sie ihn für rechtswidrig halten.

d) Entscheiden sich die Gemeinden hingegen dafür, die Revierleitung durch einen *Gemeindebediensteten* durchführen zu lassen, müssen sie sich über die Person des Revierleiters einigen und diese dem Forstamt benennen. Vor der Auswahl ist das Forstamt von den Waldbesitzern anzuhören (§ 28 Abs. 1 Satz 4). Ihm ist also Gelegenheit zu geben, sich zu den von den Waldbesitzern in Erwägung gezogenen Personen zu äußern. Ein Vorschlags- oder Vetorecht steht dem Forstamt nicht zu. Es kann die Auswahlentscheidung allerdings rechtsaufsichtlich beanstanden, wenn sie nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder unter inhaltlichen Mängeln leidet.

9. Halten die Gemeinden nur 50 v.H. oder weniger der reduzierten Holzfläche in dem Forstrevier, wird die Revierleitung durch einen *staatlichen* Bediensteten durchgeführt. Ein Recht der Wahl zwischen staatlicher oder gemeindlicher Revierleitung steht den Gemeinden in diesem Falle nicht zu. Das greift in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ein; ob dieser Eingriff sich rechtfertigen lässt, ist an Art. 49 LV zu messen..

Der (staatliche) Revierleiter wird von der Forstverwaltung durch Verwaltungsakt bestellt, der den beteiligten Waldbesitzern bekannt zu geben ist und erst dadurch wirksam wird. Zuvor ist den Gemeinden durch die obere Forstbehörde Gelegenheit zu geben, sich zu mehreren von der Forstverwaltung ins Auge gefassten Personen zu äußern und ihre Präferenzen zu benennen.

10. Der Beamtenvorbehalt des § 9 Abs. 4 verstößt gegen § 3 Abs. 2 Beamtenstatusgesetz und (wohl auch) gegen das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht.

11. Eine Regelung, die solche Angestellten des Pächters eines Gemeindewaldes die über die Befähigung zum gehobenen Forstdienst verfügen, von der Revierleitung ausschließt, greift in das Selbstverwaltungsrecht (Personal- und Organisationshoheit) der Gemeinde ein. Dieser Eingriff dürfte nicht zu rechtfertigen sein, weil kein zwingender sachlicher Grund dafür besteht.

12. Was unter "forstfachlicher Leitung", die vom Forstamt ausgeübt wird, zu verstehen ist, bleibt trotz der "Definition" des § 27 Abs.1 Satz 2 ("Planung, Durchführung und Überwachung sämtlicher forstlicher Arbeiten") weitgehend im Dunkeln. Sie entzieht den Gemeinden einen Großteil ihrer Aufgaben und Befugnisse und greift damit erheblich in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ein. Ob sich das rechtfertigen lässt, bedürfte einer näheren Analyse all dessen, was unter die forstfachliche Leitung zu subsumieren ist; diese Untersuchung kann hier nicht vorgenommen werden.

13. Ob das Forstamt bei Wahrnehmung der fachlichen Leitung im Wege der Organleihe als Organ der Gemeinde tätig wird, erscheint zweifelhaft. Durch diese – sehr gewagte Rechtskonstruktion werden der Gemeinde alle Risiken für den Fall eines Fehlverhaltens des Forstamts aufgebürdet. Wie das mit dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht vereinbar sein soll, ist nicht einsichtig.

14. Der Erstattungsanspruch des § 28 Abs. 2 Satz 1 ist keine privatrechtliche Gegenleistung für Leistungen der staatlichen Forstverwaltung, sondern eine vorzugsleistungsähnliche Umlage, die öffentlich-rechtlicher Natur ist und grundsätzlich durch Verwaltungsakt festzusetzen ist, der zu begründen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen ist. Zuvor sind die betroffenen Gemeinden anzuhören.

15. Der Erstattungsanspruch setzt einen "*Revierdienst* durch staatliche Bedienstete" voraus. Er ist keine Gegenleistung für die *Revierleitung*. Dass ein solcher Revierdienst tatsächlich stattgefunden hat, ist unerheblich. Entscheidend ist vielmehr, ob sich die einzelnen dem Forstrevier angehörenden gemeindlichen Waldbesitzer in wirksamer Form für den Revierdienst entschieden haben. Die Beweislast dafür trägt das Land als Anspruchsteller.

16. Während über die Frage, ob die *Revierleitung* einem staatlichen oder einem kommunalen Bediensteten übertragen werden soll, von allen Waldbesitzern des Reviers nur einheitlich entschieden werden kann, weil die Revierleitung für das ganze Forstrevier in einer Hand liegen muss, bedarf es für die Entscheidung darüber, wer den *Revierdienst* wahrnehmen soll, keiner einheitlichen Entscheidung; das kann jeder einzelne Waldbesitzer festlegen. Daher kann jeder Waldbesitzer autonom darüber entscheiden, ob er den Revierdienst für seinen Forst durch staatliche Bedienstete durchführen lassen will.

17. Die Übertragung des Revierdienstes auf die Forstverwaltung kann durch eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung des Waldbesitzers oder durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit dem Land, vertreten durch die Landesforstverwaltung, geschehen. Erstere ist formlos gültig, letzterer nur schriftlich.

18. Jeder Waldbesitzer darf jederzeit – sofern nicht durch öffentlich-rechtlichen Vertrag etwas anderes vereinbart worden ist – eine andere Entscheidung darüber treffen, wer künftig den Revierdienst wahrnehmen soll, und sich dadurch der Erstattungspflicht des § 28 Abs. 2 Satz 1 entledigen.

19. Abschließend ist festzustellen, dass die Gemeinden durch das Landeswaldgesetz in derart starkem Maße in ihrem durch die Selbstverwaltungsgarantie gewährleisteten Recht auf eigenverantwortliche Bewirtschaftung ihres Waldes eingeschränkt werden, dass von ihm nur kümmerliche Rechte übrig sind. Die Regelungen erwecken in ihrer Gesamtheit den Eindruck eines Arbeitsbeschaffungsprogramms für die staatliche Forstverwaltung.

Mainz und Dresden, den 27. Mai 2015



(Professor Dr. Hans-Werner Laubinger)



(Rechtsanwalt Dr. Thomas Giesen)